

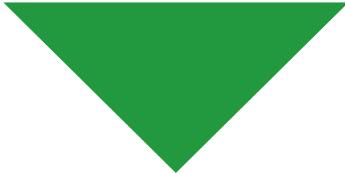
Aborto bajo la lupa

TRANSPARENCIA
Y ACCESO A LA
INFORMACIÓN
EN MATERIA DE
ABORTO EN MÉXICO



Aborto bajo la lupa

TRANSPARENCIA
Y ACCESO A LA
INFORMACIÓN
EN MATERIA DE
ABORTO EN MÉXICO



CRÉDITOS EDITORIALES

Dirección

REBECA RAMOS

ISABEL FULDA

Coordinación

KAREN LUNA

Investigación y texto

VALENTINA GÓMEZ

KATIA GUZMÁN

Cuidado de edición y corrección de estilo

CECILIA RODRÍGUEZ LORÍA

Cuidado editorial, edición

y arte editorial

PARÁGRAPHOS
§

Aborto bajo la lupa. Transparencia y acceso a la información en México (2021)

© Grupo de Información en Reproducción Elegida, A. C.

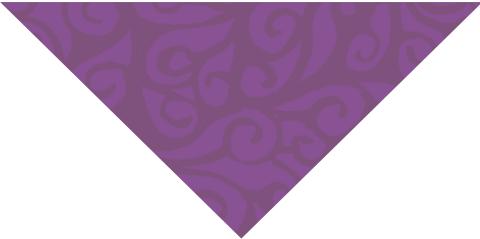
Coyoacán, c. p. 04030, Ciudad de México

Teléfono: 55 56586684

correo@giremx.org.mx

f: GrupodeInformacionenReproduccionElegida

t: @GIRE_mx



Aborto bajo la lupa

TRANSPARENCIA
Y ACCESO A LA
INFORMACIÓN
EN MATERIA DE
ABORTO EN MÉXICO



Dirección

REBECA RAMOS
ADRIANA MURRIETA

Subdirección

ISABEL FULDA

Administración

SILVIA GARCÍA
STEFANI DURÁN
CATALINA GONZÁLEZ
MARIO MACÍAS
PABLO ORTEGA

Comunicación

BRENDA RODRÍGUEZ
DUNIA CAMPOS
ABRIL JUÁREZ
MARTY MINNICH
CECILIA RODRÍGUEZ

Contabilidad

ROSA MARÍA ROSAS
MARGARITA GONZÁLEZ
SUSANA IBARREN
KAREN MEDINA
SAÚL MEZA

Desarrollo institucional

JENNIFER PAINE
JULIETA HERRERA
MARIANA ROCA

Documentación y litigio de casos

ELBA ARAGÓN
ENRIQUE ARCIPRESTE
ALEHÍ BALDERAS
YOLANDA MOLINA
MARCO MORENO
ANA SANDRA SALINAS

Incidencia en política pública

REBECA LOREA
OFELIA BASTIDA
ALEJANDRO GALLAND
FRANCISCO CUÉ MARTÍNEZ

Investigación

KAREN LUNA
VERÓNICA ESPARZA
VALENTINA GÓMEZ
CAMILA RIVA PALACIO



INTRODUCCIÓN
10

1
TRANSPARENCIA,
DATOS ABIERTOS
Y ACCESO A LA
INFORMACIÓN
14

2
INFORMACIÓN PÚBLICA EN
MATERIA DE ABORTO: ¿QUÉ
TENEMOS A NIVEL NACIONAL
Y LOCAL?
20

- 21** Entender el entramado legal
- 24** El aborto como servicio de salud
- 31** El aborto como delito
- 34** La Agencia Digital de Innovación Pública: entre las buenas prácticas y la violación a protección de datos personales
- 37** Diagnóstico de la información pública disponible en materia de aborto



3

SOLICITUDES DE ACCESO A LA
INFORMACIÓN EN MÉXICO:
¿HERRAMIENTA PARA ATENDER
CARENCIAS EN LA INFORMACIÓN
PÚBLICA?

40

48 ¿Por qué realizar solicitudes de acceso a la información en materia de salud reproductiva?

49 Experiencia de GIRE realizando solicitudes de acceso a la información

54 Barreras encontradas realizando solicitudes de acceso a la información en materia de aborto

CONCLUSIONES

60

RECOMENDACIONES

64

GUÍA PRÁCTICA PARA
LAS USUARIAS DE
DATOS

66

SIGLAS Y
ABREVIATURAS

73

GLOSARIO

74

The background is a complex geometric composition of overlapping triangles and trapezoids. The primary colors are various shades of green, from light to dark, and a muted purple. Some green areas feature a subtle, repeating pattern of stylized, swirling floral or leaf motifs. The overall effect is a layered, textured look. The word 'INTRODUCCIÓN' is centered in the middle of the composition.

INTRODUCCIÓN

El Grupo de Información en Reproducción Elegida (GIRE) es una asociación civil sin fines de lucro fundada en 1992 que, desde sus inicios, recopila, sistematiza y difunde información sobre los derechos reproductivos de las mujeres* en el marco de los derechos humanos. El acceso al **aborto** legal y seguro es uno de los temas por los que GIRE ha trabajado por más de 25 años.

En la gestión de la información sobre aborto, las autoridades mexicanas han demostrado una peculiar opacidad. La falta de transparencia es grave en sí misma, pero la falta de información íntegra, veraz y accesible en materia tan vital como la salud de las mujeres es sintomática de un Estado que pone en segundo plano la vida y libertad de ellas.

En esta línea, este informe tiene como objetivos: en primer lugar, ofrecer, ante la ausencia y/o deficiencia de información actualizada, sistematizada y completa en una materia de aborto en México, un panorama general sobre la experiencia de GIRE en lo que respecta a la obtención de información pública; y, en segundo, realizar una revisión acerca del estado de la información disponible relativa al tema.

A partir de esta revisión, se realiza un diagnóstico en el que se identificaron carencias, lo mismo que buenas prácticas. Aquí se explica cómo las solicitudes de acceso a la información han sido empleadas por GIRE como una fuente de información fundamental, dadas las deficiencias de la información pública en materia de aborto en México; y, por último, se ofrecen recomendaciones con la intención de hacer más sencilla tanto la

presentación de solicitudes de acceso a la información pública (SAI) como el ejercicio de desagregar información pública.

Este informe va principalmente dirigido a periodistas y activistas que tengan interés en investigar y conocer la realidad del aborto en México desde la transparencia, el acceso a la información y los datos abiertos, factores básicos en materia de información pública y complementarios entre sí. De ahí su lenguaje más o menos técnico. Sin embargo, y de manera no menos importante, también está destinado a mujeres de a pie en busca de información y datos sobre aborto en general o que requieren de asesoría legal u orientación institucional.

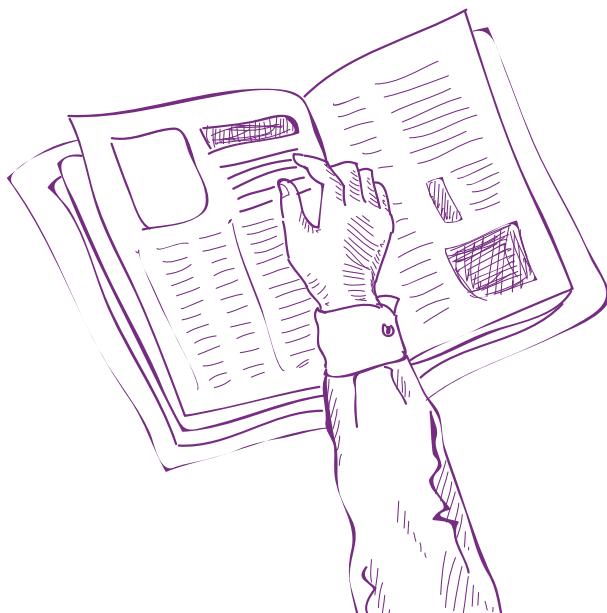
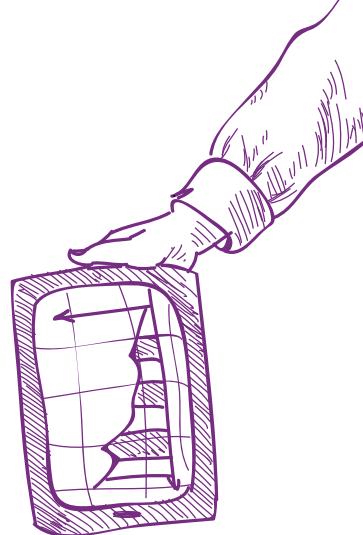
A través de este informe, GIRE pretende, asimismo, ofrecer un diagnóstico del estado de la información pública con respecto al aborto en México, mediante herramientas prácticas para activistas, periodistas y otras personas que utilizan dicha información en su trabajo cotidiano, así como con recomendaciones concretas dirigidas a tomadores de decisión, reconociendo que la garantía del derecho al acceso a la información en materia de aborto es una pieza fundamental de la justicia reproductiva y de la implementación de políticas públicas con perspectiva de género y respetuosas de los derechos humanos. ▼



- * Se hace uso del término «mujeres» a lo largo del documento, por ser el término utilizado en los documentos y fuentes de información estadística revisados para este informe; sin embargo, GIRE reconoce que el aborto puede y es también experimentado por otras personas gestantes, incluyendo hombres *trans* y personas no binarias.



En la gestión de la información sobre aborto, las autoridades mexicanas han demostrado una peculiar opacidad.



The background features a complex geometric pattern of overlapping triangles in various shades of green and purple. Some triangles are solid, while others contain intricate, swirling patterns. The overall composition is dynamic and modern.

I. TRANSPARENCIA, DATOS ABIERTOS Y ACCESO A LA INFORMACIÓN

La **transparencia** se refiere a la acción de abrir la información de las organizaciones políticas y burocráticas al escrutinio público, mediante sistemas que reducen los costos de acceso.¹ Se puede definir como la acción por parte del Estado —a través de los sujetos obligados legalmente a ello— de otorgar a quien lo solicite —ya sea un ciudadano individual o una organización— el acceso a diversos documentos relativos a sus principales competencias, así como los relativos al ejercicio de los recursos públicos que le han sido asignados para revisarlos, analizarlos y, en su caso, utilizarlos como instrumentos de prueba para la rendición de cuentas y combate a la corrupción.

Por su parte, el **acceso a la información** es un derecho humano que comprende solicitar, investigar, difundir, buscar y recibir información generada, administrada o en posesión de autoridades públicas.² La característica fundamental del derecho de acceso a la información es que es un instrumento para el ejercicio de otros derechos; en este caso, los relacionados al aborto, como el derecho a la salud, el derecho a la vida privada (autonomía reproductiva) o el derecho a la igualdad y a la no discriminación.

El derecho a la información o acceso a la información es la garantía que tienen las personas de conocer de manera activa —investigando— o pasiva —recibiendo— las ideas, opiniones, hechos o datos que se producen en la sociedad y que les permiten formarse una opinión dentro de la pluralidad, diversidad y tolerancia que supone una sociedad democrática.³

De acuerdo con el segundo párrafo del artículo 6 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos: «Toda persona tiene derecho al libre acceso a información plural y oportuna, así como a buscar, recibir y difundir información e ideas de toda índole por cualquier medio de expresión». En 2015, además, se aprobó la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública (LGTAIP), reglamentaria de dicho artículo, la cual establece los derechos, facultades y obligaciones del acceso a la información pública de todos los ciudadanos frente a los tres niveles de gobierno, sindicatos, partidos políticos, organismos constitucionales autónomos, empresas productivas del Estado, fideicomisos y fondos públicos. El artículo 4 de esta ley dicta que:

Artículo 4 El derecho humano de acceso a la información comprende solicitar, investigar, difundir, buscar y recibir información.

Toda la información generada, obtenida, adquirida, transformada o en posesión de los sujetos obligados es pública y accesible a cualquier persona en los términos y condiciones que se establezcan en la presente ley, en los tratados internacionales de los que el Estado mexicano sea parte, la ley federal, las leyes de las entidades federativas y la normatividad aplicable en sus respectivas competencias; sólo podrá ser clasificada excepcionalmente como reservada temporalmente por razones de interés público y seguridad nacional, en los términos dispuestos por esta ley.

En el ámbito interamericano, el artículo 13 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos (CADH) establece la obligación positiva para el Estado de «suministrar de manera *oportuna, completa y accesible*, la información solicitada o, en su defecto, de aportar en un plazo razonable las razones legítimas que impiden tal acceso».⁴ En este tenor,



el derecho al acceso a la información motivó el establecimiento de la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión, una oficina creada por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) con el fin de estimular la defensa del derecho a la libertad de pensamiento y expresión en las Américas.

En múltiples ocasiones, tanto la ONU como el Sistema Interamericano de Derechos Humanos han hecho énfasis en la importancia de garantizar el acceso al derecho a la información. Por ejemplo, en las observaciones finales sobre los informes periódicos quinto y sexto combinados de México, el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (Comité DESC) recomendó al Estado mexicano que garantizara la debida transparencia y rendición de cuentas de la administración pública.⁵

Por último, de acuerdo con el *Decreto por el que se establece la regulación en materia de Datos Abiertos*,⁶ que data del 2015, los **datos abiertos** son información digital de carácter público accesible en línea, y que pueda ser usada, reutilizada y redistribuida por cualquier persona interesada, de forma gratuita, en formatos libres y legibles por máquina, con licencias abiertas y sin ningún objetivo en concreto. Se trata de información que ya es pública y que debe poder descargarse de una forma sencilla.

En general, estos tres elementos (transparencia, acceso a la información y datos abiertos) son importantes para la construcción de una democracia más sólida y participativa en tanto que se convierten en mecanismos para la rendición de cuentas. Esta relación positiva entre transparencia, datos abiertos y acceso a la información, junto con el ejercicio de otros derechos, es lo que los vuelve primordiales en el terreno de la **justicia reproductiva**, entendida como el conjunto de factores sociales, políticos y económicos que permiten a las personas tener el poder y la autodeterminación sobre su destino reproductivo.

El libre acceso a esta información contribuiría al ejercicio libre y documentado de los derechos reproductivos y al diseño de políticas públicas basadas en evidencia. Adicionalmente, en un contexto en el que el estado de derecho es frágil —como es el caso mexicano—, los tres elementos mencionados permiten el seguimiento puntual de la política pública implementada por parte de organizaciones de la sociedad civil, así como de otros actores y de la sociedad en general. ▼

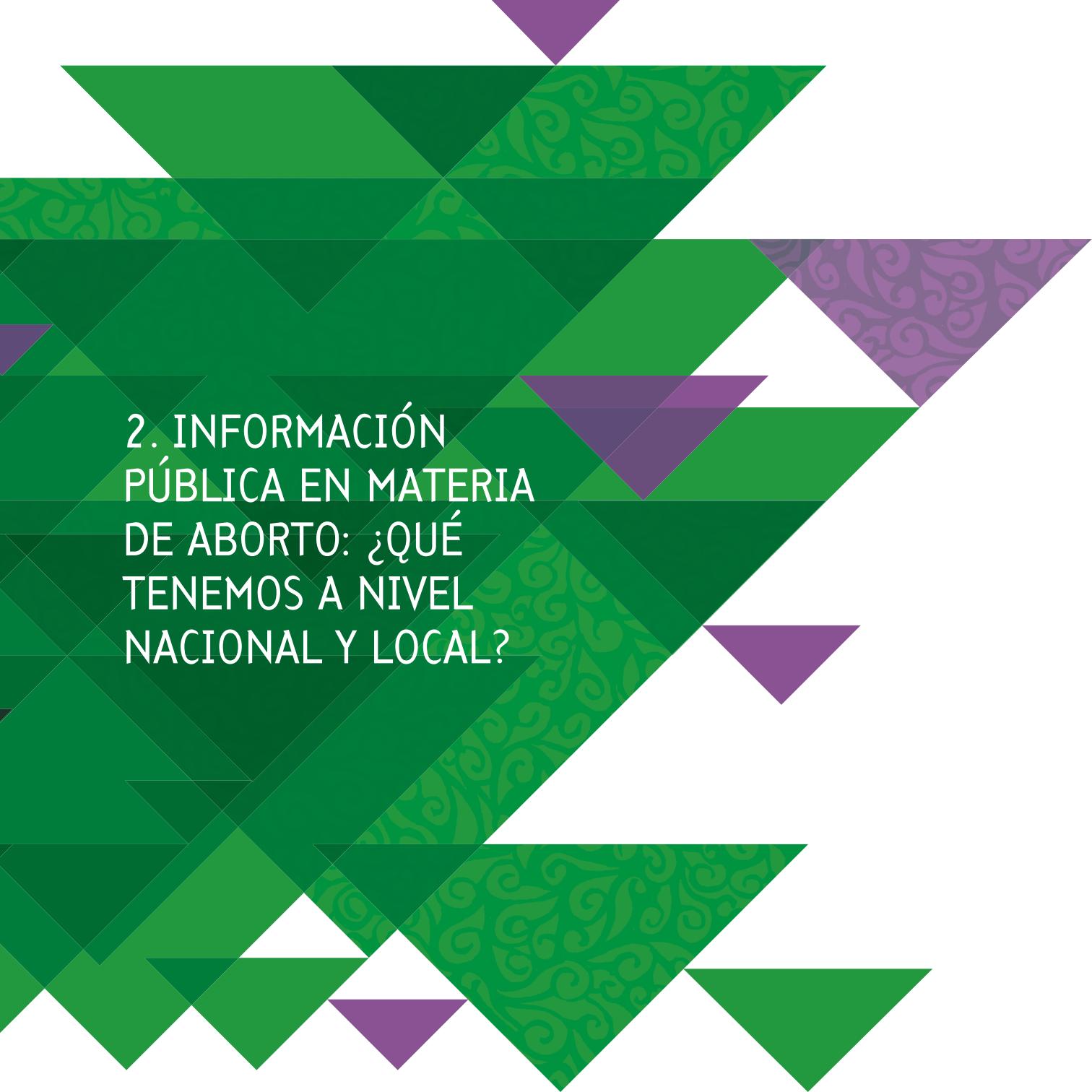


El derecho a la información o acceso a la información es la garantía que tienen las personas de conocer de manera activa –investigando– o pasiva –recibiendo– las ideas, opiniones, hechos o datos que se producen en la sociedad y que les permiten formarse una opinión dentro de la pluralidad, diversidad y tolerancia que supone una sociedad democrática.



Notas

- * Se hace uso del término «mujeres» a lo largo del documento, por ser el término utilizado en los documentos y fuentes de información estadística revisados para este informe; sin embargo, GIRE reconoce que el aborto puede y es también experimentado por otras personas gestantes, incluyendo hombres *trans* y personas no binarias.
1. Véase: Marván Laborde, María y Corona Copado, Roberto, «Democracia y transparencia: lecciones a dos años de vigencia de la ley de acceso a la información en México», en: *Democracia y transparencia*, Ciudad de México, IEDF, 2005, pp. 44 y 45.
 2. Véase: Instituto de Transparencia, Acceso a la Información Pública, Protección de Datos Personales y Rendición de Cuentas de la Ciudad de México, *¿Qué es el Derecho de Acceso a la Información Pública?: <http://www.infodf.org.mx/index.php/solicita-informacion-publica/%C2%BFqu%C3%A9-es-el-acceso-a-la-informaci%C3%B3n-p%C3%BAblica.html>*.
 3. Cfr. López Ayllón, Sergio, *El acceso a la información como un derecho fundamental: la reforma al artículo 6 de la Constitución mexicana*, Ciudad de México, IFAI, 2009, p. 13.
 4. Relatoría Especial para la Libertad de Expresión de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, *El derecho de acceso a la información en el marco jurídico interamericano*, 2010, p. 7: <https://www.oas.org/es/cidh/expresion/docs/publicaciones/ACCESO%20A%20LA%20INFORMACION%20FINAL%20CON%20PORTADA.pdf>.
 5. ONU, *Observaciones finales sobre los informes periódicos quinto y sexto combinados de México*, Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, Consejo Económico y Social, Naciones Unidas, 2018, p. 4.
 6. Véase: http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5382838yfecha=20/02/2015.

The background features a complex geometric pattern of overlapping triangles in various shades of green and purple. Some triangles are solid, while others contain intricate, swirling patterns. The overall composition is dynamic and modern.

2. INFORMACIÓN PÚBLICA EN MATERIA DE ABORTO: ¿QUÉ TENEMOS A NIVEL NACIONAL Y LOCAL?

En México, la posibilidad de acceder a servicios de aborto legal está determinada por la legislación de cada entidad federativa. Cada código penal local establece bajo qué causales se puede abortar sin que se considere delito, o bien, sin que amerite recibir una sanción. Dada esta heterogeneidad jurídica, la información pública en esta materia debe de ser transparente y accesible en, al menos, tres frentes: primero, las condiciones bajo las cuales se puede interrumpir un embarazo sin que la persona gestante sea criminalizada; segundo, las instancias de atención públicas que son encargadas de realizar este procedimiento; y, tercero, la estadística delictiva en todas sus etapas (investigación, juicio y sentencia) relacionadas con quienes enfrentan procesos penales por el delito de aborto u otros delitos relacionados.

2.1 Entender el entramado legal

El aborto se regula a nivel local —es decir, en cada legislación estatal— y es considerado un delito con excluyentes de **responsabilidad penal** o **causales de no punibilidad**. Es decir: hay circunstancias bajo las cuales no se castiga o no se considera como un delito. En la última década, algunas entidades federativas han ampliado el número de causales legales contempladas en su legislación penal, haciéndolas más permisivas. Destaca, en particular, la inclusión de la causal de riesgo a la salud en los casos de Colima (2011),

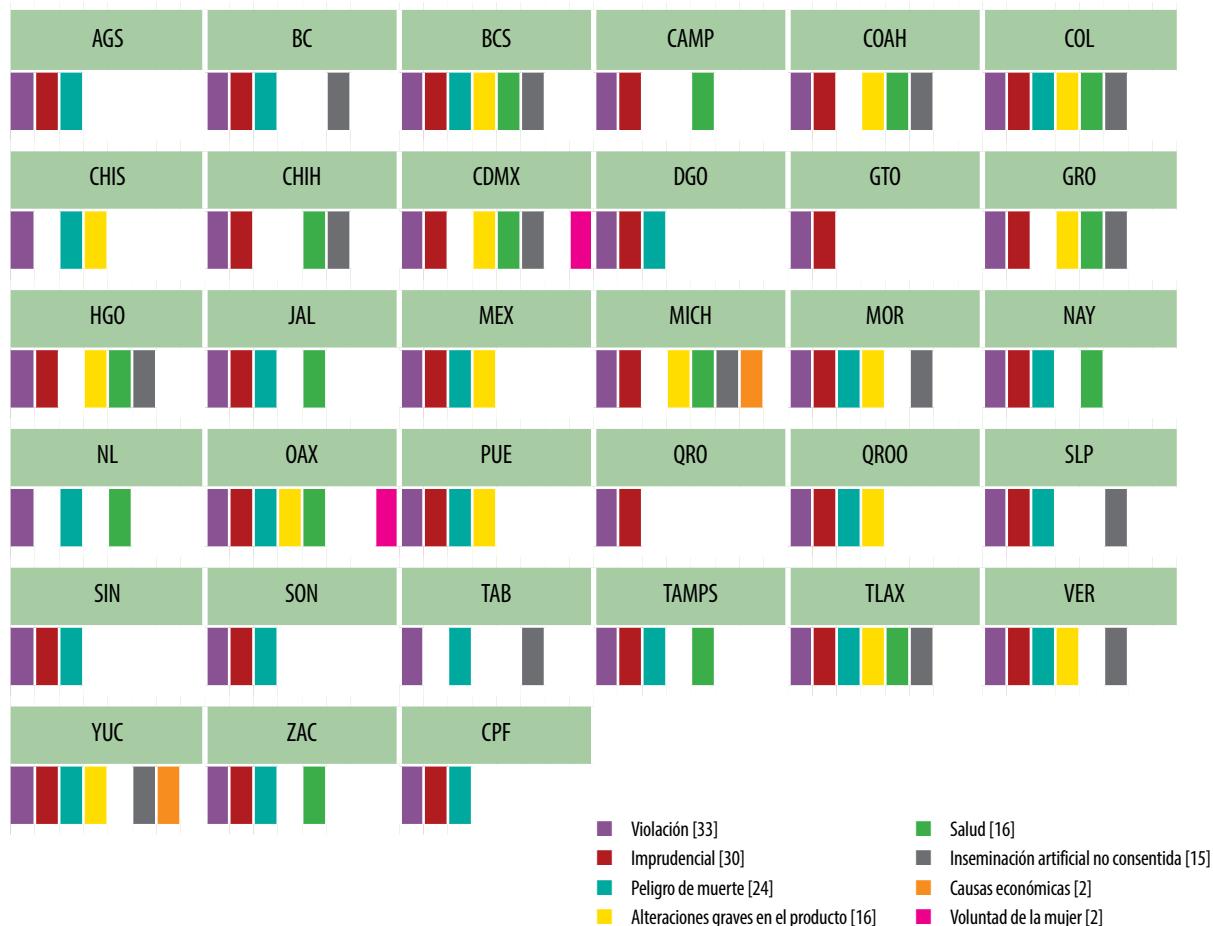
Guerrero (2014) y Coahuila (2017), así como la exclusión de responsabilidad por **situación económica precaria** en el caso de Michoacán (2016). En la actualidad, todos los códigos penales contemplan como causal de exclusión o no punibilidad la **violación**; 30 entidades establecen como causal que el aborto sea resultado de una **conducta imprudencial o culposa**; 22, que exista peligro de muerte de la mujer embarazada; 16, que la mujer enfrente riesgo a su salud; 16, que el producto presente alteraciones congénitas o genéticas graves; 15, que el embarazo sea resultado de inseminación artificial no consentida; y 2, que haya causas económicas para interrumpir el embarazo.

El Código Penal Federal, por su parte, contempla sólo el **aborto culposo**, la violación sexual y el peligro de muerte como causales de no punibilidad. Dichas restricciones han representado un obstáculo para las mujeres* que solicitan servicios de aborto en instituciones de salud federales, incluso en entidades cuya legislación local contempla un mayor número de causales legales.

En contraste, la Ciudad de México y Oaxaca son las únicas entidades en las que se permite el aborto por voluntad de la mujer hasta las 12 semanas de gestación. Así, el acceso al aborto está más o menos restringido de acuerdo con el lugar de residencia. Un factor que entorpece el acceso al aborto son las reformas impulsadas por grupos políticos y de la sociedad civil de tendencias conservadoras para incluir la «protección a la vida desde la concepción» en las constituciones locales de algunas entidades federativas, con el objetivo de dificultar tanto la aprobación de legislaciones permisivas en materia de aborto, como el acceso a servicios de interrupción del embarazo por causales. Sin embargo, a pesar de su objetivo inicial, estas reformas no constituyen un obstáculo legal para el acceso al aborto bajo causales ni para posibles reformas de despenalización o ampliación de causales. El caso de Oaxaca en 2019 es un claro ejemplo de que la existencia de una cláusula de «protección a la vida desde la concepción» en su constitución local no impidió

El aborto se regula a nivel local –es decir, en cada legislación estatal– y es considerado un delito con excluyentes.

Causales de aborto en códigos penales locales



Elaboración de GIRE con base en revisión legislativa. Actualización: enero 2021.

que, en 2019, se aprobara la despenalización del aborto hasta las 12 semanas de gestación, ni tendría por qué obstruir el acceso a este servicio.

La única causal legal de aborto que se contempla actualmente en todo el país es cuando el embarazo es producto de una violación sexual. De acuerdo con la Ley General de Víctimas y la NOM-046-SSA2-2005, «Violencia familiar, sexual y contra las mujeres: criterios para la prevención y atención» (NOM 046), se debe garantizar el acceso a este servicio para toda mujer, sin más requisitos que una declaración bajo protesta de decir verdad de que el embarazo fue producto de una violación. No es necesaria denuncia ni autorización alguna y, a partir de los 12 años, las personas que soliciten este servicio pueden acudir sin necesidad de la compañía de madre, padre o tutor.

Sin embargo, en la práctica, hay autoridades que obstaculizan o niegan el acceso a este servicio, solicitando requisitos adicionales, como una denuncia previa o una autorización por parte del ministerio público (MP). Esto revela el desconocimiento de sus obligaciones, además de la falta de homologación de protocolos, lineamientos administrativos y códigos penales con la legislación general vigente relacionada con víctimas de violencia sexual.

2.2 El aborto como servicio de salud

El acceso a servicios de interrupción del embarazo por causales legales, aunque insuficiente, representa un elemento fundamental para quienes enfrentan embarazos no deseados en México. A pesar de que, como se describió anteriormente, el marco normativo vigente contempla dichas causales, la información pública disponible para estimar quiénes y cuántas personas efectivamente acceden a estos servicios deja mucho que desear. Sin información suficiente y actualizada acerca de lo anterior, se hace imposible conocer en



El aborto por violación sexual y la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN): dos sentencias paradigmáticas

Después de que los servicios públicos de salud les negaron el acceso al aborto a Marimar y a Fernanda, víctimas de violación sexual, la Suprema Corte de Justicia de la Nación determinó —en los amparos que concedió a cada una⁷— que dicha negación constituyó una violación a sus derechos humanos, y que las autoridades están obligadas a atender de manera eficiente e inmediata la solicitud de las víctimas de violación sexual que deseen interrumpir el embarazo, a fin de no permitir que las consecuencias derivadas de la violación se sigan desplegando en el tiempo. Esto implica que las autoridades de salud no pueden implementar mecanismos —ni políticas internas— que impidan a las víctimas de violación sexual acceder a la interrupción del embarazo en caso de solicitarlo.

Por medio de estas sentencias de amparo, la SCJN despejó toda duda que pudiera existir en torno a la obligación legal de los prestadores de servicios de salud de garantizar el acceso al aborto en caso de violación sexual y, por extensión, en los demás casos que encuadren en las causales establecidas en los códigos penales.



qué medida se está implementando —o no— lo establecido en la legislación respecto al acceso al aborto legal.

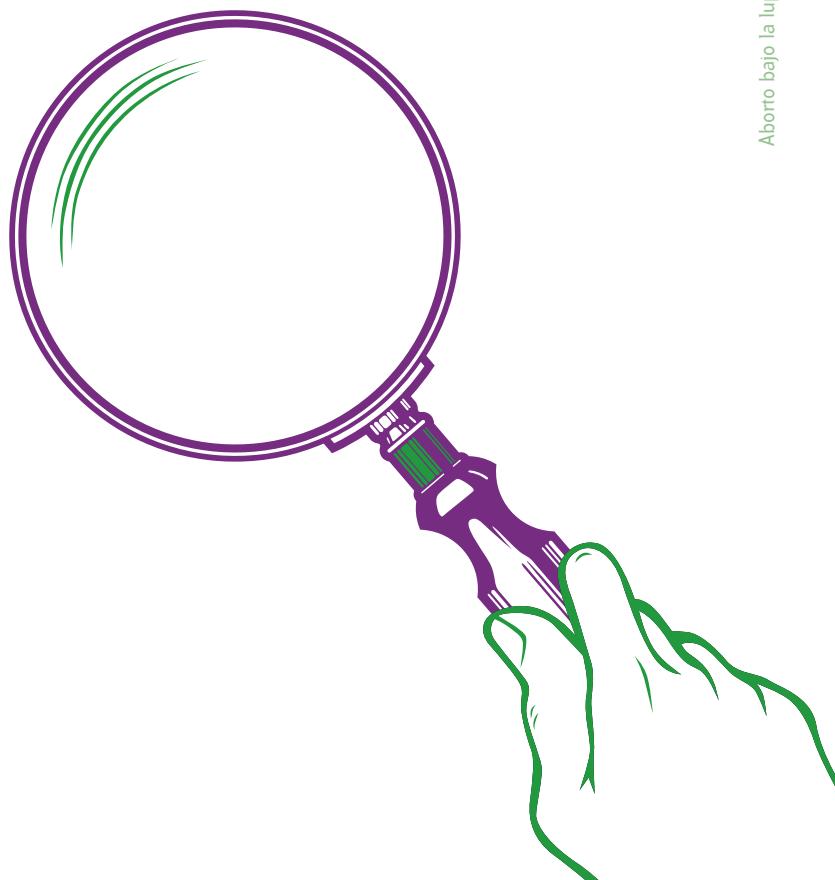
En este sentido, se realizó una exploración de la información disponible en los portales *web* de las secretarías e institutos de salud locales y federales con el objeto de verificar si cuentan con información sistematizada y accesible relacionada con los procedimientos de aborto realizados en instituciones públicas. Los hallazgos retratan un vacío de información profundo.

Entre las instituciones a nivel federal que deberían contar con esta información están el Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS), el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado (ISSSTE) y la Secretaría de Salud (SSA). El IMSS tiene una página de datos abiertos exclusivos de su competencia.⁸ Uno de los apartados en los conjuntos de datos publicados consiste en información relacionada con los servicios médicos proporcionados en atención obstétrica, por delegación.⁹ Sin embargo, la última actualización publicada, al momento de esta investigación, corresponde al año 2018. Esta base de datos cuenta con una columna en la que se contabilizan el número de abortos atendidos, pero no especifica si éstos se trataron de abortos espontáneos o de procedimientos para interrumpir el embarazo llevados a cabo por el personal médico y vinculados con alguna causal legal de aborto.

El ISSSTE, a diferencia del IMSS, no tiene una página institucional de datos abiertos. Esto ya representa en sí mismo una barrera operativa para acceder a la información pública. Sin embargo, una herramienta útil —aun con sus falencias— es el portal datos.gob.mx. El objetivo de este portal es almacenar en un repositorio único toda la información pública. No obstante, al realizar una búsqueda de la información publicada por el ISSSTE, lo único disponible al momento fue la base de datos de egresos hospitalarios, actualizada en 2016. Cada fila, u observación, de esta base es una usuaria atendida. La base

cuenta con información demográfica: entidad y unidad de atención; edad, sexo, tipo de derechohabiencia; y la descripción de la atención médica brindada. En total, se registraron, entre el 01 de enero de 2016 y el 31 de diciembre del mismo año, 8,770 pacientes, con una descripción relacionada con la palabra «aborto»; sin embargo, no es posible inferir otros datos al respecto, por ejemplo, si se trata de abortos realizados por motivos de salud, por violación sexual o culposos.

A pesar de que el marco normativo vigente contempla varias causales de no punibilidad del aborto inducido, la información pública disponible para estimar quiénes y cuántas personas efectivamente acceden a estos servicios de salud deja mucho que desear.





Aborto por violación y el Cuarto Plan de Acción de la Alianza para el Gobierno Abierto en México

La Alianza para el Gobierno Abierto es una iniciativa internacional, acordada por 79 gobiernos de todo el mundo, que busca promover un modelo de gobernanza abierto y horizontal, que implique una lógica de colaboración entre la ciudadanía y autoridades públicas. En México, actualmente, se lleva a cabo, a nivel federal, el Plan de Acción de México 2019-2021.¹⁰

Junto con el Instituto de Liderazgo Simone de Beauvoir y Balance, GIRE forma parte de las organizaciones de la sociedad civil corresponsables del compromiso «Derechos sexuales y reproductivos para las y los jóvenes», que tiene, entre sus objetivos, la generación de mecanismos efectivos de transparencia proactiva, con perspectiva de género, juventudes e interculturalidad, sobre la prestación de los servicios contemplados en la NOM-046, lo que incluye el servicio de aborto en casos de violación.

En el marco de este compromiso, se espera que la Secretaría de Salud Federal mejore, entre otros aspectos, la calidad de la información que recaba sobre aborto por violación, así como la accesibilidad de esta información. Para ello, se han de tomar como base del cumplimiento del compromiso tanto el marco jurídico de derechos humanos, como la retroalimentación de las tres organizaciones corresponsables.*

* La hoja de ruta de implementación del compromiso, el cumplimiento de las acciones y actividades de las y los actores involucrados y los documentos trabajados son públicos y están disponibles en: <https://tablero.gobabierto.mx.org/compromiso/salud>.

La Secretaría de Salud, por medio de la Dirección General de Información en Salud (DGIS), se encarga de consolidar y publicar la base completa de aspectos como servicios otorgados, nacimientos, defunciones y egresos hospitalarios, de todo el sector salud.¹¹ No obstante, la última actualización corresponde al 2019 y no es posible inferir si alguno de los registros relacionados con aborto se trata de interrupciones voluntarias del embarazo o vinculadas con una causal legal.

Además, en ninguna de las tres instituciones de atención médica federales fue posible encontrar una ficha informativa que explique bajo qué causales es posible acceder a un aborto.

En el ámbito local la no disponibilidad de información clara y transparente relativa al aborto es aún mayor. Al revisar las páginas de internet de las secretarías e institutos de salud locales, así como los portales de datos abiertos —en caso de existir— de cada estado, la única entidad federativa que sistematiza, publica y actualiza la información relacionada con abortos es la Ciudad de México, en el portal datos.cdmx.gob.mx, bajo la categoría «Interrupción Legal del Embarazo». Esta base de datos incluye un registro de quiénes acuden a una de las clínicas públicas para realizarse un aborto. Cuenta con información sociodemográfica y médica muy importante para conocer las características de las personas usuarias que recurren a estos servicios. La capital también es la única entidad cuya secretaría de salud, en la sección de «servicios», cuenta con una ficha informativa precisa acerca de quiénes pueden y cómo acceder a una interrupción legal del embarazo.¹²



	IMSS	ISSSTE	Secretaría Salud	CDMX
Página de datos abiertos	Sí	No portal.datos.gob	No Dirección General de Información en Salud	Sí
Nivel de información	Obstétrica por Delegación	Egresos hospitalarios	Egresos hospitalarios del sector salud	Interrupción legal del embarazo
Última actualización	2018	2016	2018	Julio de 2020
Contabilización	Sí	8,770 en 2016	Sí	74,353 usuarias atendidas (2016-2020)
Distinción entre tipos de abortos	No	No	No	Sí
Información suplementaria de acceso a aborto	No	No	No	Sí



2.3 El aborto como delito

Ante la persistente criminalización del aborto en México, resulta esencial recopilar también la información que permita realizar un seguimiento puntual de quiénes han sido denunciadas (investigación), procesadas (juicio) y sentenciadas —con las sanciones correspondientes (multa, prisión o tratamiento en libertad, entre otras)— por éste y otros delitos relacionados, como el **homicidio en razón de parentesco** o el **infanticidio**.

La primera etapa de la estadística delictiva es sistematizada por el Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública (SESNSP), que, a partir de enero de 2018, incluyó el aborto como uno de los delitos acerca de los cuales publica información en formato de datos abiertos, de forma mensual, como un conteo total por entidad federativa y municipio. Sin embargo, al ser un conteo y no un registro desagregado de carpetas de investigación, es imposible saber si a quienes se denunció fue a mujeres que decidieron interrumpir su embarazo o a personas que las ayudaron a abortar, como personal de salud o acompañantes.

La disponibilidad de esta información podría ayudar a realizar diagnósticos más certeros acerca de los patrones que sigue la criminalización del aborto en México; sin embargo, la falta de desagregación imposibilita conocer datos importantes sobre las personas criminalizadas, a saber: cuántas de éstas son mujeres, qué edad tienen, si son indígenas, si son personas con discapacidad o migrantes, por ejemplo. Así, de acuerdo con la información publicada, se pudo conocer que, entre enero de 2015 y abril de 2018, se registraron un total de 1, 666 *averiguaciones previas o carpetas de investigación* por el delito de aborto en México.¹³ Empero, para conocer más acerca del perfil de las personas involucradas en dichas averiguaciones previas, es necesario recurrir a otras herramientas,

Dado que la información expuesta en una sentencia se refiere a la vida privada y datos de quienes fueron parte en el conflicto, tal información ha de ser objeto de protección de toda divulgación.

como las solicitudes de acceso a la información pública (SAI), pese a sus respectivas barreras —que serán analizadas más adelante—.

En el ámbito local, existen esfuerzos para aumentar la accesibilidad a este tipo de información. El más reciente es la sistematización de carpetas de investigación por parte de la Agencia Digital de Innovación Pública de la Ciudad de México (ADIP-CDMX). Además de la información básica que se obtiene por medio del SESNSP, la ADIP transparenta los datos de fiscalía de atención para la Ciudad de México, al igual que la calle y colonia del suceso; incluso, cada carpeta se encuentra georreferenciada —lo cual representa un posible riesgo para las personas criminalizadas, como se analiza más adelante—.

En cuanto a los juicios iniciados y las sentencias emitidas en esta área, el estado de la información pública es aún más desalentador. La mayoría de los poderes judiciales locales cuenta con un apartado de estadísticas judiciales. En éste, se desagregan los expedientes iniciados y resueltos, pero no se despliega la información correspondiente a la materia: es imposible conocer los juicios iniciados y resueltos relacionados con una denuncia por abortar.¹⁴

Con respecto a las sentencias, es importante considerar que, en virtud de la reforma al artículo 73 de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública, en julio de 2020, quedó establecida la obligación para todos los poderes judiciales de publicar las versiones públicas de toda sentencia y no sólo aquellas que anteriormente se consideraban «de interés público», término cuya vaguedad permitía una laxa interpretación bajo la cual los poderes judiciales decidían cuándo un caso era considerado tal y, por tanto, si debía ser publicada la sentencia correspondiente.

Uno de los aspectos que deberán ser objeto de especial atención al respecto de esta nueva obligación es la protección de datos personales en las versiones públicas de las sentencias, ya que lo relevante de transparentarlas es poder conocer la forma en la

que los poderes judiciales han aplicado el derecho al resolver el conflicto. Dado que la información expuesta en una sentencia se refiere a la vida privada y datos de quienes fueron parte en el conflicto —datos que, para efectos de monitorear la actuación judicial, son irrelevantes—, tal información ha de ser objeto de protección de toda divulgación, de acuerdo con los términos que las leyes y la jurisprudencia establecen.¹⁵

Se subraya lo anterior debido a que, en la experiencia de GIRE en años anteriores solicitando versiones públicas de sentencias de aborto vía solicitudes de acceso a la información, en diversas ocasiones las sentencias recibidas no estaban correctamente testadas o no estaban testadas en lo absoluto. Es decir, que cierta información relevante o crítica no había sido omitida, tachada ni borrada, exponiendo, por ejemplo, nombres y domicilios de las mujeres sentenciadas por dicho delito y, con ello, poniendo en entredicho su privacidad e incluso su seguridad personal.

Información pública del aborto como delito por etapa del proceso penal

	Investigación	Juicio	Sentencia
Federal / Nacional	Publicación del número de carpetas de investigación por entidad y municipio de forma mensual (SESNSP)	No se encontró información	No se encontró información
Local	Sólo la FGJ-CDMX, en coordinación con la ADIP-CDMX, publica la base de datos que contiene la información de carpetas de investigación abiertas en la capital Ninguna otra entidad publica esta información	No se encontró información	No se encontró información

2.4 La Agencia Digital de Innovación Pública: entre las buenas prácticas y la violación a protección de datos personales

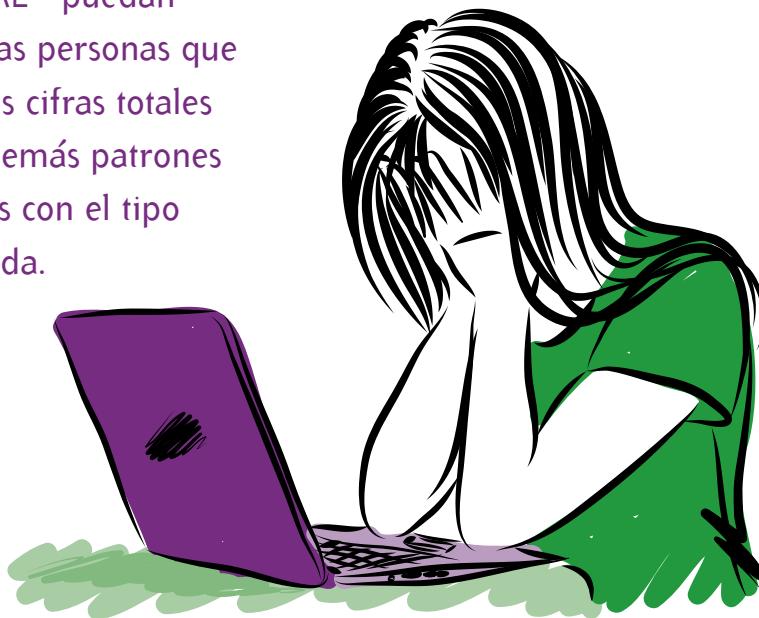
Uno de los proyectos del gobierno actualmente en turno de la Ciudad de México fue la creación, en diciembre de 2018, de un portal que almacenara toda la información pública de la capital. Este portal, además de ser un repositorio de datos, permite interactuar, analizar y visualizar su contenido de forma sencilla. Éste es un esfuerzo muy valioso en materia de transparencia, datos abiertos y acceso a la información pública.

Las estadísticas del programa de Interrupción Legal del Embarazo se incluyen en el apartado de salud de este portal. El buscador es muy práctico, y la base de datos se encuentra bajo las etiquetas de «ILE» o «aborto». Las variables que se incluyen pueden dividirse en dos grupos: la información relacionada con la usuaria y la correspondiente al servicio recibido.

Información relacionada con la usuaria:

- ◆ Edad
- ◆ Educación
- ◆ Ocupación
- ◆ Estado civil
- ◆ Derechohabiencia
- ◆ Religión
- ◆ Entidad y municipio de residencia
- ◆ Número de embarazos, hijos nacidos —desagregado por partos y cesáreas—, abortos espontáneos, número de ILES previas

La transparencia y los datos abiertos funcionan como mecanismos de rendición de cuentas para que organizaciones dedicadas a salud y a los derechos reproductivos —como GIRE— puedan monitorear el perfil de las personas que acuden a los servicios, las cifras totales de personas usuarias y demás patrones importantes relacionados con el tipo de atención proporcionada.



Información del procedimiento:

- ◆ Fecha de procedimiento; fecha de ingreso —en caso de haber hospitalización—
- ◆ Clave de la clínica de atención
- ◆ Tipo de método utilizado para la interrupción
- ◆ Si se presentaron complicaciones
- ◆ Días y semanas de gestación
- ◆ Si se brindó consejería posterior a la interrupción
- ◆ Tipo de anticonceptivo recomendado

El nivel de desagregación con el que se cuenta y su actualización mensual permiten realizar un seguimiento puntual al Programa de Interrupción Legal del Embarazo (Programa ILE). Esto permite que la transparencia y los datos abiertos funcionen como mecanismos de rendición de cuentas para que organizaciones dedicadas a salud y a los derechos reproductivos —como GIRE— puedan monitorear el perfil de las personas que acuden a los servicios, las cifras totales de personas usuarias y demás patrones importantes relacionados con el tipo de atención proporcionada.

Asimismo, toda la información relacionada con el Programa ILE se encuentra correctamente anonimizada. La **anonimización** se refiere a la práctica de desagregar la información a nivel individual sin revelar datos personales; es decir, no compartir información que pueda revelar la identidad de, en este caso, la persona usuaria.¹⁶ Lo anterior permite a ciudadanas y organizaciones de la sociedad civil monitorear los resultados y la implementación de la política pública sin que por ello se vulnere el derecho a la privacidad de las personas.

En contraste, la información publicada por la ADIP-CDMX relacionada con las carpetas de investigación de la Fiscalía General de Justicia para delitos tales como robos, homicidios, violaciones y abortos sí contempla la desagregación individual de todas las carpetas de investigación de la FGJ-CDMX, incluye información como la dirección de los hechos y su georreferenciación. En este caso, es importante señalar que, dado el contexto de violencia contra las mujeres que se vive en México, así como el fuerte estigma



relacionado con el aborto, hacer pública la ubicación de las personas denunciadas por el delito de aborto carece de una perspectiva de género y derechos humanos que no toma en cuenta el potencial riesgo de publicitar domicilios personales; por no mencionar que esto atenta contra la protección de datos personales de las personas denunciadas.

En este tenor, la georreferenciación de las carpetas de investigación de todos los delitos puede constituir una herramienta para detectar ciertos problemas públicos (por ejemplo, aquellos que se llevan a cabo en la vía pública y cuya ubicación específica pudiera tener relevancia en materia de política pública), pero la publicación de tal información en el caso del delito de aborto puede tener efectos no deseados que vulneren los derechos humanos de las personas criminalizadas.¹⁷

2.5 Diagnóstico de la información pública disponible en materia de aborto

En resumen, la información pública correspondiente al aborto en México, tanto como servicio de salud como en relación con su criminalización, es muy limitada. Salvo el marco legal, cuya publicación es obligatoria de acuerdo con la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública, no existe un ambiente que dé certeza a posibles usuarias de cómo ni a dónde acudir en caso de necesitar un aborto, ni a las organizaciones de la sociedad civil u otros actores para dar seguimiento a la implementación de la normativa vigente; tampoco es posible conocer las características de la criminalización por este delito en el país. A continuación, se presenta un resumen acerca de la información pública que existe en esta materia.

Marco legal

- El Código Penal Federal se encuentra publicado en la página del Congreso.¹⁸
- Todos los códigos penales son publicados en las páginas de los congresos locales.¹⁹

Acceso al aborto bajo causales

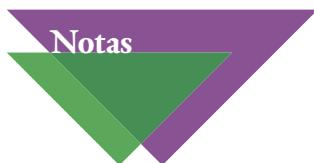
- Las cifras de usuarias que acudieron al programa ILE-CDMX se publica en el portal de datos de la Ciudad en formato de datos abiertos.
- El Centro Nacional de Equidad de Género y Salud Reproductiva (CNEGSR) publicó en su canal de YouTube un video informativo sobre qué hacer en caso de ser víctima de violación sexual.²⁰ En éste se explica de forma clara que el único requisito para acceder a un aborto en estos casos es solicitar por escrito el procedimiento en un centro de salud.
- La Secretaría de Gobernación sí cuenta con una ficha informativa respecto a qué es y cómo opera la NOM 046.²¹ No obstante, la búsqueda de esta ficha requiere al menos de un conocimiento básico en materia legal.
- El número de abortos bajo causales legales realizados a nivel nacional en hospitales federales no se encuentra publicado, sistematizado ni desagregado.
- Ninguna autoridad local de salud transparente el número de procedimientos de interrupción del embarazo bajo una causal legal en sus portales.
- Salvo la Secretaría de Salud de la Ciudad de México, ninguna autoridad de salud local o federal publica una ficha informativa que explique en qué condiciones es legal un aborto ni a qué instituciones acudir para acceder al mismo.

Aborto como delito

- El número de carpetas de investigación de delitos del fuero común se publica de forma mensual en la página del SESNSP.²² Aquí se incluyen las carpetas de investigación en materia de aborto. Esta información es un conteo a nivel entidad y municipio y no se encuentra desagregado por sexo ni otras características sociodemográficas.
- La Ciudad de México desagrega la información a nivel denuncia de las carpetas de investigación en materia de aborto.²³ Este tipo de desglose permite un análisis más completo del tema; sin embargo, la georreferenciación relacionada con cada carpeta supone poner al descubierto datos que pueden poner a las personas denunciadas en una situación de vulnerabilidad.
- El número de juicios y sentencias no se encontró en ninguno de los portales de estadísticas judiciales de los poderes judiciales locales. No obstante, en relación con el punto anterior, en virtud de la reforma a la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública de julio de 2020, los poderes judiciales quedaron obligados a hacer públicas todas las sentencias,²⁴ lo cual constituye, sin duda, un avance fundamental en materia de transparencia y apertura de datos, que permitirá obtener información acerca de los resultados vinculados a los procesos penales por el delito de aborto sin la necesidad de recurrir a la presentación de SAI.²⁵ ▼



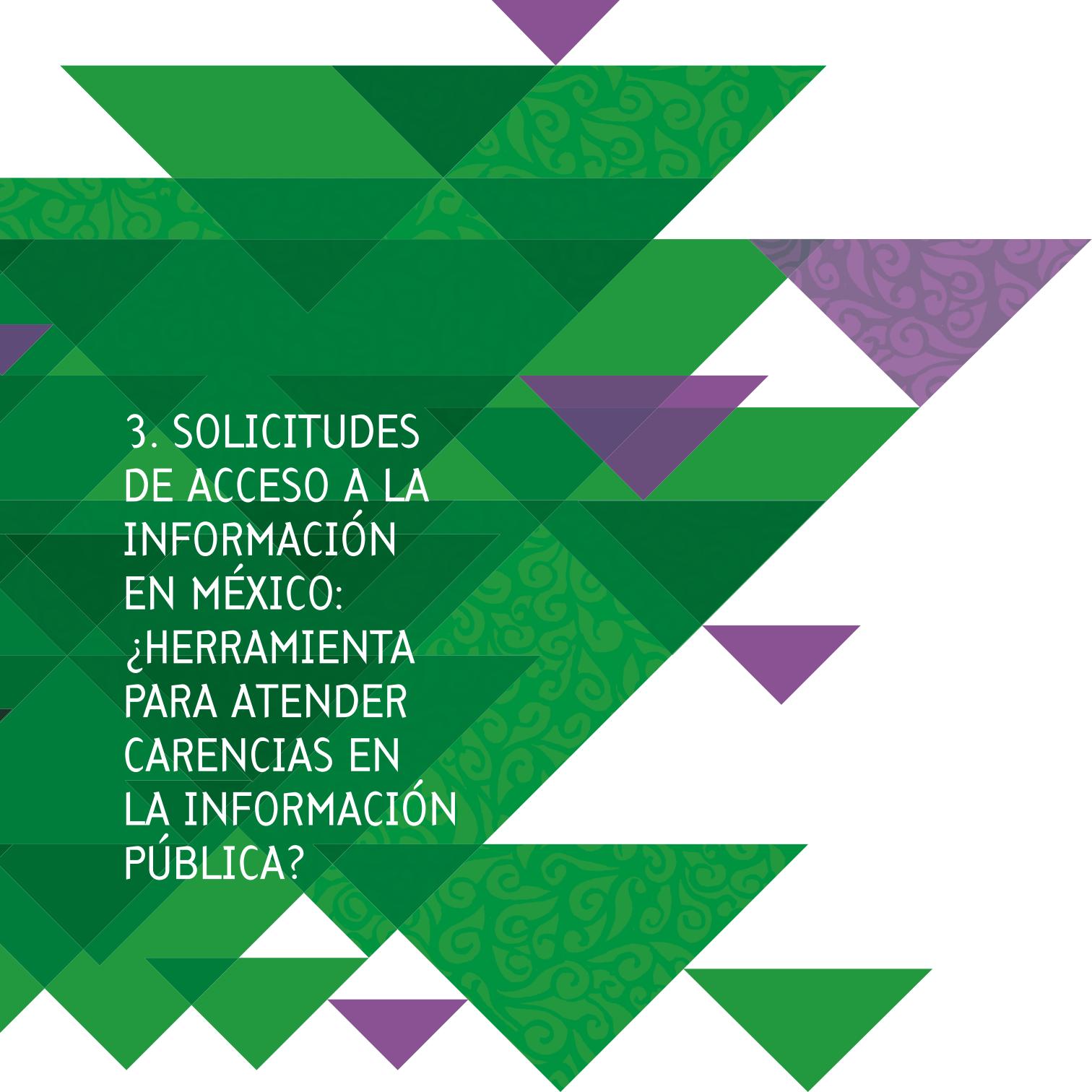
En resumen, la información pública correspondiente al aborto en México, tanto como servicio de salud como en relación con su criminalización, es muy limitada.



- * Se hace uso del término «mujeres» a lo largo del documento, por ser el término utilizado en los documentos y fuentes de información estadística revisados para este informe; sin embargo, GIRE reconoce que el aborto puede y es también experimentado por otras personas gestantes, incluyendo hombres *trans* y personas no binarias.
- 7. Se trata de los amparos en revisión 601/2017 y 1170/2017.
- 8. Instituto Mexicano del Seguro Social, «Datos Abiertos IMSS» (consultado el 31 de mayo de 2020): <http://datos.imss.gob.mx/>.
- 9. Instituto Mexicano del Seguro Social, «Servicios médicos proporcionados por atención obstétrica, delegación» (consultado el 31 de mayo de 2020): <http://datos.imss.gob.mx/dataset/informacion-en-salud/resource/73e4017d-3184-43ca-b5ef-f52563e7f898>.
- 10. Disponible en: <https://drive.google.com/file/d/1OTGV4biMJscNF67Nr1cNKY61C7H1qujz/view>.
- 11. Véase: <http://sinaiscap.salud.gob.mx:8080/DGIS/>.
- 12. Secretaría de Salud de la Ciudad de México, «Interrupción Legal del Embarazo (ILE)» (consultado el 31 de mayo de 2020): <https://www.salud.cdmx.gob.mx/servicios/servicio/ILE>.
- 13. GIRE, *Maternidad o castigo. La criminalización del aborto en México*, Ciudad de México, 2018, p. 63; disponible en: <http://criminalizacionporaborto.gire.org.mx/#/>.
- 14. Organizaciones como Equis: Justicia para las Mujeres han documentado ampliamente esta situación de falta de transparencia. Véase: *(In)Justicia abierta*, 2019 (consultado el 31 de mayo de 2020), en: <https://equis.org.mx/injusticia-abierta/>.
- 15. Véase: Equis: Justicia para las Mujeres, *Verificación de la obligación de transparentar sentencias judiciales*, pp. 33 y 34; disponible en: https://equis.org.mx/wp-content/uploads/2018/02/diagnostico_verificacionsentencias.pdf.
- 16. Véase: Dubli, Disha y Yadav, D. K. «Secure Techniques of Data Anonymization for Privacy Preservation», en: *International Journal of Advanced Research in Computer Science* 8/5 (2017), pp. 1693-1696.
- 17. Aunque la georreferenciación cuenta con un margen de error de 20 m, precisamente con la finalidad de evitar los efectos descritos, desde GIRE consideramos que tal medida es insuficiente para salvaguardar la seguridad de personas que hayan abortado y sido criminalizadas por ello.



18. Véase: <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/cpf.htm>.
19. Es fundamental que las páginas de los congresos locales contengan información actualizada sobre su normativa vigente; sin embargo, en la práctica, GIRE ha optado por acudir al sitio *web* de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en tanto que resulta más confiable en términos de actualización y accesibilidad con respecto al marco jurídico vigente de cada entidad federativa.
20. Véase: Centro Nacional de Equidad de Género y Salud Reproductiva, «Violencia sexual» (consultado el 25 de octubre de 2020): https://www.youtube.com/watch?v=zIU9Uzs8sDgyfeature=youtu.be&yab_channel=SaludDGPS.
21. Véase: Secretaría de Gobernación, «Violencia sexual contra las niñas en México» (consultado el 31 de mayo de 2020): <https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/459809/NOM-046-SSA2-2005.pdf>.
22. Véase: Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública, «Incidencia delictiva del Fuero Común, nueva metodología» (consultado el 25 de octubre de 2020): <https://www.gob.mx/sesnsp/acciones-y-programas/incidencia-delictiva-del-fuero-comun-nueva-metodologia?state=published>.
23. Agencia Digital de Innovación Pública. *Interrupción del embarazo*. Consultado el 25 de octubre de 2020: <https://datos.cdmx.gob.mx/explore/dataset/interrupcion-legal-del-embarazo/table/>.
24. Cada poder judicial deberá publicar las sentencias que le correspondan en cada uno de sus portales de transparencia, pero, a la vez, toda sentencia deberá ser publicada en el Portal Nacional de Transparencia.
25. Véase: Equis: Justicia para las mujeres, «Ya es ley: todas las sentencias judiciales serán públicas», 29 de julio de 2020; disponible en: <https://equis.org.mx/ya-es-ley-todas-las-sentencias-judiciales-seran-publicas/>.



3. SOLICITUDES
DE ACCESO A LA
INFORMACIÓN
EN MÉXICO:
¿HERRAMIENTA
PARA ATENDER
CARENCIAS EN
LA INFORMACIÓN
PÚBLICA?

Ante la escasa información pública disponible con respecto al aborto, lo mismo como servicio de salud que como delito, existe la posibilidad de recurrir a las distintas instituciones gubernamentales a través de la herramienta de solicitudes de acceso a la información (SAI), en tanto que se trata de un complemento que permite subsanar las deficiencias de las estadísticas públicas antes analizadas.

Las SAI pueden definirse como un documento o escrito —en formato predeterminado, si se hace por medio electrónico— que se presenta ante la unidad de transparencia de un sujeto obligado previamente identificado. Dicho escrito contiene un requerimiento de información (pregunta) para que el sujeto obligado busque, dentro de la esfera de su competencia y en los documentos a los que tiene acceso, si cuenta con la respuesta a la solicitud y, en caso de hallar la información pertinente, comunique la respuesta en el tiempo estipulado por la Ley.

Según el *Decreto por el que se establece la regulación en materia de Datos Abiertos del 2015*,²⁶ los datos abiertos son información digital de carácter público accesible en línea, que puedan ser usados, reutilizados y redistribuidos por cualquier interesado, de forma gratuita, en formatos libres y legibles por máquina, con licencias abiertas y sin ningún objetivo en concreto. Se trata de información que ya es pública y que se puede descargar de forma sencilla. Para el Gobierno de México, los datos institucionales públicos se consideran abiertos cuando cumplen con las siguientes características mínimas:²⁷

- ◆ GRATUITOS: se obtienen sin entregar a cambio contraprestación alguna.
- ◆ NO DISCRIMINATORIOS: son accesibles sin restricciones para los usuarios.
- ◆ DE LIBRE USO: citar la fuente de origen es el único requerimiento para ser utilizados libremente.
- ◆ LEGIBLES POR MÁQUINAS: están estructurados total o parcialmente para ser procesados e interpretados de manera automática.

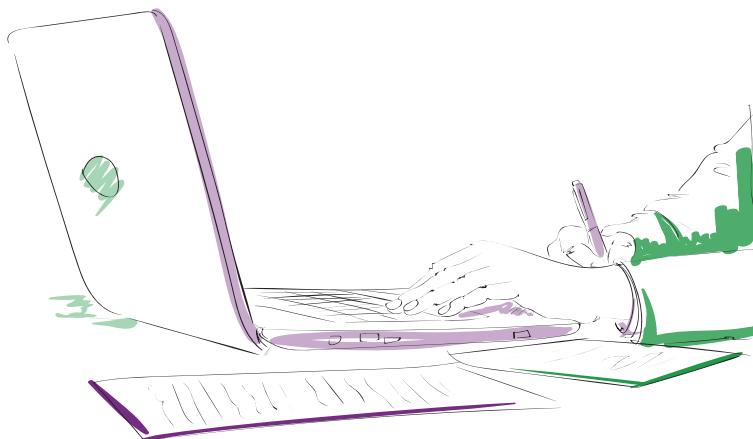
- ◆ INTEGRALES: contienen, en la medida de lo posible, el tema que describen a detalle y con los metadatos necesarios.
- ◆ OPORTUNOS: son actualizados periódicamente conforme se generan.
- ◆ PRIMARIOS: provienen de la fuente de origen con el máximo nivel de desagregación posible.
- ◆ PERMANENTES: se conservan en el tiempo —es decir, las versiones históricas relevantes para uso público se mantienen disponibles a través de identificadores adecuados para tal efecto—.

Por otro lado, la Corte Interamericana de Derechos Humanos (COIDH) ha identificado las siguientes obligaciones estatales con respecto al acceso a la información:

- ◆ Dar respuesta de manera oportuna, completa y accesible a las solicitudes;
- ◆ Contar con un recurso que permita la satisfacción del derecho de acceso a la información;
- ◆ Contar con un recurso judicial idóneo y efectivo para la revisión de las negativas de entrega de información;
- ◆ Garantizar el suministro de la máxima cantidad de información en forma oficiosa (también llamada obligación de transparencia activa);
- ◆ Producir o capturar información;
- ◆ Generar una cultura de transparencia, e
- ◆ Implementar adecuadamente las normas en materia de acceso y adecuar el ordenamiento jurídico a las exigencias del derecho al acceso a la información.²⁸

En mayo del 2016, el Estado mexicano inauguró la Plataforma Nacional de Transparencia (PNT), una herramienta para realizar SAI a los sujetos obligados en las

Ante la escasa información pública disponible con respecto al aborto, lo mismo como servicio de salud que como delito, existe la posibilidad de recurrir a las distintas instituciones gubernamentales a través de la herramienta de solicitudes de acceso a la información (SAI).



diferentes entidades federativas.²⁹ De acuerdo con el artículo 122 de la LGTAIP, cualquier persona, por sí misma o a través de un representante, puede presentar una SAI ante la Unidad de Transparencia, a través de la PNT o cualquier medio aprobado por el Sistema Nacional de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales.

En el caso de SAI realizadas a través de la PNT, al momento en que la SAI haya sido registrada en el sistema, la PNT otorga un folio para que la persona solicitante pueda darle seguimiento.

a. Los sujetos obligados

Se considera sujeto obligado a cada uno de los entes a los que se les puede exigir: la clasificación, preservación y el acceso a su información; la difusión proactiva de información; la atención de SAI; y la protección de los datos personales que estén en su poder.³⁰

De acuerdo con la LGTAIP, en su artículo 23:

Son sujetos obligados a transparentar y permitir el acceso a su información y proteger los datos personales que obren en su poder: cualquier autoridad, entidad, órgano y organismo de los Poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial, órganos autónomos, partidos políticos, fideicomisos y fondos públicos, así como cualquier persona física, moral o sindicato que reciba y ejerza recursos públicos o realice actos de autoridad en los ámbitos federal, de las entidades federativas y municipal.

Identificar concretamente a un sujeto obligado dependerá de la pregunta a realizar. De igual manera, es necesario analizar la competencia legal y ámbito de actuación del sujeto antes de hacer la solicitud. Al respecto, es importante tener en cuenta que, según lo dispone el artículo 136 de la LGTAIP, si la Unidad de Transparencia de un sujeto obligado determina la notoria incompetencia de éste para atender una solicitud de acceso a la información, debe notificarlo al solicitante en un plazo de tres días y, en caso de poderlo determinar, le debe señalar el o los sujetos obligados competentes.

Los sujetos obligados han de otorgar, sin falta, el acceso a los documentos que se encuentren en sus archivos o que estén obligados a documentar de acuerdo con sus facultades, competencias o funciones, según el artículo 129 de la LGTAIP.

Es importante mencionar que los sujetos obligados *no tienen necesariamente que elaborar documentos para contestar una SAI en específico*, ya que su obligación consiste en otorgar el acceso a los documentos o, en caso de que la información requerida ya se encuentre disponible al público en medios impresos, indicar la fuente, lugar y la forma en que se puede consultar dicha información (artículos 129 y 130 de la LGTAIP).

b. Plazos legales marcados en la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información

Cada entidad federativa tiene su propia ley de transparencia y acceso a la información, por lo que los términos legales dependerán de la entidad de donde se quiera solicitar la información, pero la LGTAIP marca los plazos máximos permitidos para dar acceso ésta. Sin embargo, a manera de ejemplo, la LGTAIP tiene los siguientes términos legales:

Respuesta o notificaciones aplicables	Días hábiles	Fundamento legal
Respuesta a la solicitud indicando la forma y medio en que se pondrá a su disposición la información, así como el costo.	20 días hábiles	Artículo 132 de la LGTAIP
Notificación en caso de que la información solicitada no sea de competencia de la dependencia o entidad.	3 días hábiles	Artículo 136 de la LGTAIP
Requerimiento para proporcionar elementos adicionales o corregir información que permita localizar la información solicitada.	5 días hábiles	Artículo 128 de la LGTAIP
Notificación de ampliación de plazo para dar atención a la solicitud.	20 días hábiles	Artículo 132 de la LGTAIP
Respuesta a la solicitud, en caso de que se haya recibido la ampliación del plazo.	30 días hábiles	Artículo 132 de la LGTAIP



De conformidad con la LGTAIP, cuyo artículo 13 menciona que los sujetos obligados buscarán que la información generada tenga un lenguaje sencillo para cualquier persona, se procurará, además y en la medida de lo posible, su accesibilidad y traducción a lenguas indígenas. Lo anterior es de suma importancia para garantizar el ejercicio del derecho de acceso a la información a la mayor cantidad posible de personas, sin discriminación alguna.

En caso de que el solicitante —bien puede ser persona física o moral— decida interponer un recurso de revisión, el organismo garante tiene la obligación de suplir la deficiencia de la queja de acuerdo con el artículo 146 de la LGTAIP. Esto es, que el órgano encargado de resolver el recurso debe de «completar» los argumentos que le falten, si encuentra que el recurrente tiene razón, aunque no haya explicado adecuadamente sus razonamientos o no haya citado los fundamentos jurídicos aplicables. Todo ello, en aras de proteger mejor el derecho de acceso a la información del recurrente y de privilegiar el principio de máxima publicidad.

3.1 ¿Por qué realizar solicitudes de acceso a la información en materia de salud reproductiva?

En GIRE realizamos SAI en materia de aborto y otros servicios de salud reproductiva porque, a través de esta herramienta, identificamos información que el Estado omite publicar en sus distintos medios de difusión y respecto de la cual no existen estadísticas públicas disponibles o, existiendo estadísticas públicas, no están suficientemente desagregadas. Por medio de las respuestas obtenidas por esta vía, GIRE ha podido conocer información valiosa acerca de las condiciones que enfrentan mujeres* de diferentes poblaciones, estratos socioeconómicos y zonas geográficas del país en relación con sus derechos reproductivos.

La existencia y accesibilidad de dicha información es esencial para conocer el nivel de cumplimiento que tiene el Estado mexicano de sus obligaciones convencionales, los pendientes más urgentes y los posibles caminos para lograr un cambio hacia la justicia reproductiva en México.

La Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) ha afirmado que no es posible alcanzar el pleno goce de los derechos humanos de las mujeres sin un acceso oportuno a servicios integrales de atención en salud y sin información ni educación en la materia, de manera que las mujeres adopten decisiones libres, fundamentadas y responsables sobre reproducción y planificación familiar.³¹

Por medio de las respuestas obtenidas por SAI, se puede conocer información valiosa acerca de las condiciones que enfrentan mujeres de diferentes poblaciones, estratos socioeconómicos y zonas geográficas del país en relación con sus derechos reproductivos.

3.2 Experiencia de GIRE realizando solicitudes de acceso a la información

Desde el año 2013, GIRE comenzó a sistematizar y analizar información relacionada con derechos reproductivos en México obtenida a través de estadísticas públicas y SAI dirigidas a las instituciones públicas encargadas de implementar la normativa en materia de derechos reproductivos. Dicha información se convirtió, junto con el análisis del marco normativo vigente en relación con los estándares de derechos humanos, así como los casos acompañados por la organización, en la materia prima para la publicación de informes generales y temáticos vinculados con la justicia reproductiva en México. Así,

las SAI han permitido complementar la escasa información incluida en las estadísticas públicas disponibles, la cual, a pesar de los avances, continúa siendo insuficiente. Aun así, la presentación de SAI, al igual que el seguimiento, recopilación y análisis de las respuestas obtenidas, resulta un proceso tardado, con diversas barreras; mas, en ocasiones, es la única forma de obtener información desagregada y completa.

Hasta el momento, GIRE ha presentado más de 5 mil SAI vinculadas a documentos de investigación y otros procesos de acompañamiento e incidencia de la organización. A continuación, se describen ejemplos de información obtenida a través de SAI para algunos de los informes específicamente relacionados al aborto, considerado tanto como servicio de salud como con respecto a su criminalización.

De acuerdo con datos del Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública, de 2009 a 2016, *se recibieron 111,413 denuncias por violación sexual* en las procuradurías generales de justicia locales y en la Procuraduría General de la República (PGR). Tales cifras, empero, contrastan con el número de procedimientos de aborto por violación que las secretarías de salud locales y federal, IMSS e ISSSTE, reportaron —en sus respuestas a las SAI que enviamos para la elaboración del informe *Violencia sin interrupción*— haber realizado durante el mismo periodo: tan *sólo 63*.³²

Para ese mismo informe, solicitamos información a la Comisión Ejecutiva de Atención a Víctimas (CEAV) acerca del número de abortos por violación acompañados por la CEAV de enero de 2014 a junio de 2016, a lo que ésta contestó que *la información era inexistente*. Dicha respuesta es preocupante debido a que la CEAV tiene, entre sus facultades, garantizar, promover y proteger los derechos de las víctimas del delito y de violaciones a derechos humanos.

Para la elaboración de *Maternidad o castigo. La criminalización del aborto en México* (2018), al solicitar versiones públicas de sentencias relacionadas al delito de aborto, obtuvimos



Por ejemplo, para las últimas tres investigaciones en materia de aborto o con capítulos destinados al tema, se enviaron 1,795 solicitudes de acceso a la información a distintos sujetos obligados. De ellas, 556 requirieron, al menos, una segunda solicitud —equivalente a 30.98% de las SAI—.

56 ejemplares, a partir de los cuales logramos identificar algunos patrones de criminalización que enfrentan las mujeres al ser sometidas a un proceso penal por el delito de aborto.

Para complementar dicha información, realizamos solicitudes a las secretarías de seguridad pública federal y locales, mismas que reportaron tener registro de 83 personas en prisión preventiva por el delito de aborto y 53 personas en prisión definitiva —44 y 19 de las cuales, respectivamente, eran mujeres—, entre 2007 y 2016. De las entidades que reportaron mayor número de mujeres en prisión definitiva (Baja California, Durango y Quintana Roo), sólo la primera aparece también entre las entidades que reportaron mayor número de denuncias, juicios y sentencias.³³

También cuestionamos sobre el número de abortos realizados por la causal de violación del 2007 al 2016: tanto la Secretaría de Salud federal como el IMSS y ISSSTE respondieron que *la información era inexistente*. Esto también resulta preocupante, ya que la violación es la única causal de aborto permitida en todo el país, incluyendo el Código

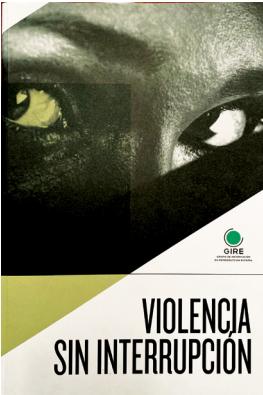
Penal Federal, por lo que la respuesta nos impide distinguir si se está negando el servicio de salud o si la información sobre el mismo, simple y llanamente, no se está registrando.

A través de las SAI, GIRE tuvo conocimiento de que los servicios de salud locales reportaron haber realizado 137 abortos por violación en el periodo de diciembre de 2012 a octubre del 2017, así como haber recibido 62 autorizaciones para estos procedimientos por parte de ministerios públicos. De las respuestas obtenidas, destaca el caso de Chiapas, donde el número de autorizaciones es mayor al número de interrupciones reportadas, sin que exista claridad sobre la razón por la que dichos procedimientos no fueron llevados a cabo.³⁴

Informe	Acuse 1	Acuse 2	Acuse 3	Acuse 4	Acuse 5	Total
<i>Violencia sin interrupción</i>	317	197	43	5	0	562
<i>La pieza faltante. Justicia Reproductiva</i>	234	51	15	7	1	308
<i>Maternidad o castigo</i>	688	187	44	6	0	925
General	1239	435	102	18	1	1795

- ◆ El informe en el que más SAI se hicieron es *Maternidad o Castigo. La criminalización del aborto en México (2018)*, con un total de 925.
- ◆ Se han realizado 65 preguntas únicas a distintos sujetos obligados.
- ◆ El total de sujetos obligados únicos contactados es de alrededor de 289: 24 de éstos son autoridades federales o nacionales; el resto, locales.
- ◆ En promedio, los sujetos obligados tardaron 22 días en contestar una solicitud.

La presentación de SAI, al igual que el seguimiento, recopilación y análisis de las respuestas obtenidas, es un proceso tardado, con diversas barreras; mas, en ocasiones, es la única forma de obtener información desagregada y completa.

Informe	 <p>VIOLENCIA SIN INTERRUPCIÓN</p>	 <p>LA PIEZA FALTANTE JUSTICIA REPRODUCTIVA</p>	 <p>Maternidad o castigo <i>La criminalización del aborto en México</i></p>
Promedio de respuesta (días)	24	21	21
General	22		

3.3 Barreras encontradas realizando solicitudes de acceso a la información en materia de aborto

GIRE utiliza las SAI como una herramienta para conocer las barreras que existen en el acceso a servicios de interrupción legal del embarazo en las diferentes entidades federativas del país, los patrones de criminalización en materia de aborto en México y otros tipos de información, como la referente a la utilización de los diferentes mecanismos de acceso a la justicia ante violaciones a derechos humanos —en este caso, reproductivos—. Sin embargo y a pesar de la utilidad que tienen las SAI para complementar las deficiencias de la información estadística disponible, su uso viene acompañado de barreras frecuentes que obstaculizan o retrasan el acceso a información desagregada y completa, o bien, impiden por completo realizar análisis, ya que ésta, con frecuencia, se declara inexistente o incluso reservada por los sujetos obligados.

Para la elaboración de *La pieza faltante. Justicia reproductiva* (2018), ante la ausencia de información estadística acerca del número de abortos legales llevados a cabo bajo el régimen de causales en instituciones de salud locales y federales, se buscó utilizar las SAI

A pesar de la utilidad que tienen las SAI para complementar las deficiencias de la información estadística disponible, su uso viene acompañado de barreras frecuentes que obstaculizan o retrasan el acceso a información desagregada y completa, o bien, impiden por completo realizar análisis.



como una herramienta para obtener dicha información de manera general y desagregada por factores (como municipio, mes y año, edad de las mujeres y edad gestacional). Sin embargo, las respuestas obtenidas no permiten realizar un diagnóstico acerca del acceso a dichos servicios, ya que, en la mayoría de los casos, la información se declara inexistente, o bien, se remite al número de abortos médicos realizados, lo cual no permite distinguir si éstos se relacionan con procedimientos inducidos o espontáneos. Es decir, en el caso del acceso a causales, las SAI no permiten subsanar la escasa información pública disponible para estimar si, en efecto, las instituciones de salud proveen tales servicios y, por lo tanto, si las autoridades cumplen con las obligaciones establecidas en la legislación vigente.³⁵

Dentro de las barreras más comunes para el acceso a la información a través de SAI, encontramos que una cantidad importante de entidades reportaron *no contar con la información solicitada*, lo cual dificulta conocer con exactitud la situación a nivel nacional acerca de, por ejemplo, el número de mujeres privadas de libertad por el delito de aborto o por el delito de homicidio en razón de parentesco —en ocasiones, utilizado para criminalizar a mujeres con partos fortuitos—.³⁶

El mecanismo de SAI puede permitir obtener datos desagregados, según el planteamiento de la persona solicitante, ya sea por edad, sexo, nacionalidad, municipio, si es hablante o no de lengua indígena o si vive con una discapacidad. Sin embargo, la calidad de la respuesta depende de la forma en que cada sujeto obligado sistematice su información, puesto que no están obligados a realizar documentos a modo.³⁷ El artículo 129 de la LFTAIPG establece que los sujetos obligados deberán otorgar acceso a los documentos que se encuentren en sus archivos o que estén obligados a documentar de acuerdo con sus facultades, competencias o funciones, en el formato en que el solicitante escoja —de entre aquellos formatos existentes—, conforme a las características físicas de la información o según permita el lugar donde se encuentre. Esta disposición ha sido interpretada por el INAI



en el sentido de que los sujetos obligados no tienen «necesidad de elaborar documentos *ad hoc* para atender las solicitudes de información».

No obstante, la invocación continua del artículo 129 de la LFTAIPG y la aplicación reiterada y generalizada del criterio 03/17³⁸ han provocado que el mecanismo de SAI resulte insuficiente para obtener datos en forma desagregada, ya sea por edad, sexo, nacionalidad, municipio, si algún sujeto es hablante o no de lengua indígena o si vive con una discapacidad. Incluso criterios más recientes del INAI han consolidado la noción de que «no se puede exigir a los sujetos obligados a procesar información».³⁹

Dado que cualquier persona puede solicitar información de acuerdo con sus intereses, es infinita la combinación de categorías, características, datos o formas de desagregación que pueden solicitarse a un sujeto obligado. A eso hay que sumar que cada sujeto obligado tiene áreas, atribuciones legales y funciones públicas diferentes, por lo que al hacer una solicitud específica, como la solicitud de información a una fiscalía acerca del número de denuncias de violación en un determinado periodo, al desagregar datos como la edad, el número de víctimas por municipio y en cuántos casos se ejerció acción penal, podría implicar que varios servidores públicos dediquen tiempo a revisar los archivos de la fiscalía para dar respuesta a cada cuestionamiento de la solicitud. Si se multiplica esto por la cantidad de SAI que puede recibir un sujeto obligado, el esfuerzo necesario para responder a cada una podría llegar a afectar —e incluso paralizar— la función pública.

Una posible solución sería un entendimiento amplio de la obligación prevista en el artículo 24, fracción V de la LFTAIPG, según la cual todos los sujetos obligados deben promover la generación, documentación y publicación de la información en formatos abiertos y accesibles. En este sentido, el Estado debe de aumentar esfuerzos y estrategias que posibiliten el ejercicio del derecho a la información, desde la existencia de áreas en



todo el aparato gubernamental que generen, recopilen y publiquen la información en su haber, hasta la existencia de medios idóneos para permitir su intercambio.

Sin embargo, lograr lo anterior se dificulta en la medida en la que no se destine presupuesto suficiente tanto para el funcionamiento del INAI como para garantizar que todo sujeto obligado tenga la posibilidad de contar con personal, infraestructura y sistemas para la generación y difusión de información.

Por último, la insuficiente importancia otorgada a la garantía del acceso a los datos y a la información mediante las SAI se ha puesto en evidencia durante la pandemia por COVID-19. A solicitudes de acceso a la información enviadas por GIRE como parte de los insumos para producir investigación, fueron comunes las respuestas de autoridades en las que contestaron que, debido a la contingencia sanitaria, los plazos para responder las SAI se extendieron, de tal forma que hubo SAI no atendidas durante seis meses, sin que la autoridad fundara ni motivara la razón por la que estaba limitando el acceso a la información. ▼



- * Se hace uso del término «mujeres» a lo largo del documento, por ser el término utilizado en los documentos y fuentes de información estadística revisados para este informe; sin embargo, GIRE reconoce que el aborto puede y es también experimentado por otras personas gestantes, incluyendo hombres *trans* y personas no binarias.
26. Véase: http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5382838yfecha=20/02/2015.
 27. Véase: «Los datos abiertos en México, 2016», disponible en: <https://datos.gob.mx/blog/que-son-los-datos-abiertos?category=casos-de-uso>.
 28. Cfr. CIDH, Relatoría Especial para la Libertad de Expresión, *El derecho de acceso a la información en el marco jurídico interamericano*, 2010, pp. 6-10; disponible en: <https://www.oas.org/es/cidh/expresion/docs/publicaciones/ACCESO%20A%20LA%20INFORMACION%20FINAL%20CON%20PORTADA.pdf>.
 29. A diferencia de Infomex, que gestionaba los diversos sistemas mediante los cuales se podían realizar SAI antes de 2016, la PNT unifica el acceso a la información pública gubernamental a través de un único sitio *web* y la creación de un solo usuario y contraseña para la realización de SAI.
 30. Véase: Cejudo, Guillermo [coord.], *Diccionario de transparencia y acceso a la información*, Ciudad de México, INAI, México, 2019, p. 310; disponible en: <http://inicio.ifai.org.mx/PublicacionesComiteEditorial/Diccionario%20TyAIP.pdf>.
 31. Cfr. CIDH, «Informe No. 21/07, Petición 161/02, Solución Amistosa, Paulina del Carmen Ramírez Jacinto (México), 9 de marzo de 2007»; disponible en: <https://www.cidh.oas.org/annualrep/2007sp/mexico161.02sp.htm>.
 32. Cfr. GIRE, *Violencia sin interrupción*, Ciudad de México, 2016, p. 8; disponible en: <http://aborto-por-violacion.gire.org.mx/#/>.
 33. Cfr. GIRE, *Maternidad o castigo. La criminalización del aborto en México*, Ciudad de México, 2018, p. 68; disponible en: <http://criminalizacionporaborto.gire.org.mx/#/>.
 34. Cfr. GIRE, *La pieza faltante. Justicia reproductiva*, Ciudad de México, 2018, p. 56; disponible en: <http://justiciareproductiva.gire.org.mx/#/>.
 35. Cfr. *Ibid.*, p. 59.
 36. Véase: *Id.*, *Maternidad o castigo. La criminalización del aborto en México*, *Op. cit.*
 37. Véase: INAI, «Criterio de interpretación 03/17, segunda época»; disponible en: <http://criteriosdeinterpretacion.inai.org.mx/Pages/results.aspx?k=03%2F17>.
 38. Un criterio es un análisis sobre un tema en materia de acceso a la información realizado por el INAI y que es de aplicación obligatoria para los sujetos obligados del ámbito federal y orientador para los sujetos del ámbito local. Véase: <http://criteriosdeinterpretacion.inai.org.mx/Pages/default.aspx>.
 39. INAI, «Recurso de Revisión 13137/19», p. 24; disponible en: <http://consultas.ifai.org.mx/Sesiones>.



CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

CONCLUSIONES

El acceso a información pública en materia de aborto es un camino intrincado en el que, a menudo, el punto de llegada es un panorama de información incompleta, tardía e insuficientemente desagregada. La situación se complejiza si consideramos que, para empezar, la obtención de datos sobre acceso al *aborto como servicio de salud* está mediada por la fragmentación del Sistema Nacional de Salud, donde una variedad de prestadores de servicios de salud (IMSS, ISSSTE, SSA, entre otros) recopila información en bases de datos distintas, con diferentes niveles de actualización, desagregación y diversos grados de accesibilidad. En general, una característica compartida entre los portales de datos de todos los prestadores federales de servicios de salud revisados es que resulta imposible conocer el número de abortos que pudieron haberse practicado bajo alguna causal legal (por ejemplo, en caso de violación sexual o de riesgo a la salud). Aunque existen portales como el del Sistema de Información de la Secretaría de Salud, que recopila, a propósito del aborto, números totales por año, el nivel de desagregación de la información es, en el mismo sentido que los demás portales de datos, insuficiente, y se limita la sistematización de procesos médicos, lo cual no permite distinguir el cumplimiento de las obligaciones en materia de acceso a servicios de aborto legal. En el ámbito de los niveles locales de salud, la falta de información es todavía más acusada.

En lo relativo a datos e información sobre la criminalización de quienes abortan, el panorama tampoco es favorecedor. Algunos esfuerzos importantes, como la recopilación de carpetas de investigación ofrecida por el Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública, tienen limitantes, como la falta de desagregación por sexo. Esto último permitiría, entre otras cosas, distinguir el número de mujeres acusadas directamente por inducirse un aborto frente al número de personas enfrentando procesos por auxiliar a otras a abortar o, incluso —si estamos ante el supuesto de un acto de violencia en el que alguien haya agredido a la persona embarazada provocándole un aborto—, haya sido denunciado



En general, una característica compartida entre los portales de datos de todos los prestadores federales de servicios de salud revisados es que resulta imposible conocer el número de abortos que pudieron haberse practicado bajo alguna causal legal (por ejemplo, en caso de violación sexual o de riesgo a la salud).

o denunciada por el delito de aborto junto con algún otro como lesiones o feminicidio. Por otro lado, en el ámbito local ha habido iniciativas (*e. g.*, la de la ADIP-CDMX) que, aunque presentan un mayor nivel de detalle en términos de desagregación de información delictiva, comportan el peligro de exponer la seguridad y la vida privada de las personas denunciadas por aborto al ofrecer datos de geolocalización de los lugares donde se llevó a cabo el supuesto delito.

Además de los datos sobre denuncias en materia de aborto, es indispensable conocer el número de juicios y de sentencias —así como de sus patrones— en las diferentes entidades federativas del país. Sin embargo, no existe registro de ello en ninguno de los portales de los poderes judiciales locales. Sin duda alguna, la reforma al artículo 73 de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública de julio de 2020 ha marcado un avance fundamental en materia de transparencia y apertura de datos: a partir del 9 de febrero de 2021, los poderes judiciales deben de ofrecer la versión pública

de toda sentencia, con lo cual se abre un nuevo paradigma que permitirá a toda persona interesada monitorear la manera en la que jueces y tribunales aplican el Derecho en los conflictos concretos, incluyendo la posibilidad de acceder a todas las sentencias relativas al delito de aborto en el país.

El carácter incompleto o fragmentario de los datos en materia de aborto ha hecho indispensable para GIRE la utilización de SAI como estrategia complementaria para ofrecer un panorama acerca de la situación tanto del acceso a servicios como de la criminalización por aborto. No obstante, esta herramienta también tiene múltiples limitaciones, relacionadas con los distintos criterios con los que las instituciones recopilan la información; de ahí que, al realizar solicitudes de acceso a la información, las respuestas obtenidas pueden tener distinto nivel de desagregación o detalle. Cuando la desagregación de las respuestas es baja o nula, se dificulta tener precisión sobre el estado que guarda el acceso a servicios de aborto, los patrones de criminalización o el uso de mecanismos de acceso a la justicia. En consecuencia, se vuelve complejo el monitoreo del efecto que tienen la legislación, la política pública y la actuación de las instituciones involucradas en el tema del aborto, tanto como servicio de salud como delito, así como la generación de recomendaciones específicas y basadas en evidencia.

La aún insuficiente importancia que los distintos sujetos obligados otorgan a la transparencia, a los datos abiertos y a la información pública se hace patente en las respuestas a las SAI enviadas por GIRE: desde la afirmación de que no se cuenta con la información solicitada —a pesar de su obligación de generarla y recopilarla, debido a su competencia y facultades—, el envío de documentos que no guardan relación con la materia solicitada o que por su formato son imposibles de sistematizar, hasta el envío de archivos que descuidan la protección de datos personales delicados (por ejemplo, en casos de versiones públicas de sentencias de aborto mal testadas).

Si bien se asume que los sujetos obligados no tienen por fuerza —de acuerdo con el criterio 03/17— que generar documentos *ad hoc* para cada SAI recibida —puesto que, ciertamente, de hacerlo, sería imposible en la práctica responder al cúmulo de solicitudes recibidas—, la invocación continua de dicho criterio por parte de las autoridades se ha empleado, a menudo, como exoneración ante su obligación de otorgar la información con la que deberían de contar, según sus facultades y competencias.

Es necesario canalizar mayores esfuerzos a la construcción de una cultura de acceso a la información pública, con perspectiva de género y sin discriminación. Entender que ello constituye un derecho humano en sí mismo y que también es vehículo para el ejercicio de otros derechos es todavía incipiente. En la medida en la que el aparato estatal reconozca lo anterior y actúe en consecuencia, se hará más factible que las distintas autoridades cumplan con su obligación de generar, documentar y publicar la información que les corresponda, ya sea a través de sus sitios web o de su respuesta en tiempo y forma a las solicitudes de acceso a la información. En específico, la falta de transparencia y de datos respecto a procesos que experimentan las mujeres, como el aborto, es indicativo del lugar secundario en el que el Estado coloca la vida y libertad de ellas. ▼



RECOMENDACIONES

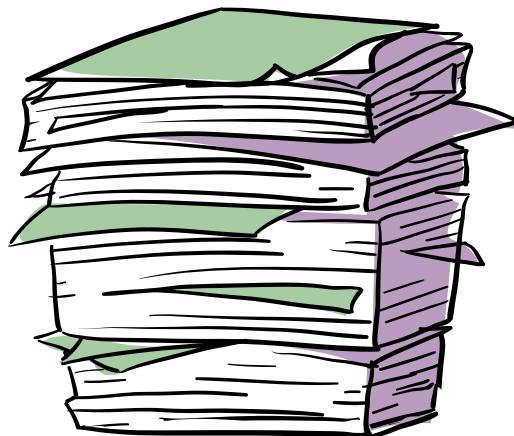
Para el Estado:

- ◆ Canalizar mayores esfuerzos, estrategias, comunicación y presupuestos para garantizar el ejercicio del derecho a la información de todas las personas, desde la efectiva existencia de áreas en todo el aparato gubernamental que recopilen, actualicen, sistematicen y hagan pública la información en su haber; hasta garantizar que los medios a través de los cuales las personas pueden acceder a ella sean idóneos, inclusivos y eficaces para permitir el intercambio de datos e información.
- ◆ El nivel de desagregación de los datos e información en manos de las distintas instituciones gubernamentales es fundamental para el ejercicio tanto del derecho a la información como del derecho a la salud y a la autonomía reproductiva. En este sentido, al recopilar información en materia de aborto, las autoridades deben asegurarse de contar con registros que permitan conocer los siguientes aspectos:
 - Desagregación acerca del número de abortos inducidos.
 - Información de la usuaria (edad, educación, ocupación, estado civil, derechohabencia, entidad y municipio de residencia, condiciones de salud previas).
 - Información médica del procedimiento (fecha, unidad médica de atención, método utilizado para la interrupción, tiempo de gestación al momento de la interrupción, complicaciones presentadas).
 - Difusión de fichas informativas en las instalaciones y los portales *web* de autoridades de salud pública que expliquen en qué condiciones es posible abortar.
 - Desagregación de carpetas de investigación (fiscalías), procesos y sentencias (poderes judiciales).

- Información de los delitos (fecha, fiscalía que lo investigó, municipio, alcaldía y/o colonia de los hechos, sexo de la persona denunciada).
- Información de los procesos y sentencias (número de expedientes iniciados, número de expedientes resueltos y sentido de los expedientes resueltos).

Lo anterior, siempre garantizando la protección de datos personales, tanto en las bases de datos o registros como en documentos enviados como respuesta a SAI.

- ◆ Específicamente en lo relativo a la respuesta de SAI por parte de los sujetos obligados, debe de racionalizarse la invocación del criterio 03/17 del INAI que estipula la no obligación de éstos de producir documentos *ad hoc* para evitar su empleo como excusa para evadir su deber de dar respuesta a lo solicitado.
- ◆ El formato de toda información debe ser lo más accesible posible. Para bases de datos, el formato ideal es csv; para documentos, PDF. ▼



The background is a complex geometric composition of overlapping triangles and trapezoids. The primary colors are various shades of green, from light to dark, and a muted purple. Some of the green shapes contain a subtle, repeating pattern of swirling, organic forms. The overall effect is a modern, layered, and textured design.

GUÍA PRÁCTICA PARA LAS USUARIAS DE DATOS

Visualización de datos y análisis descriptivo:

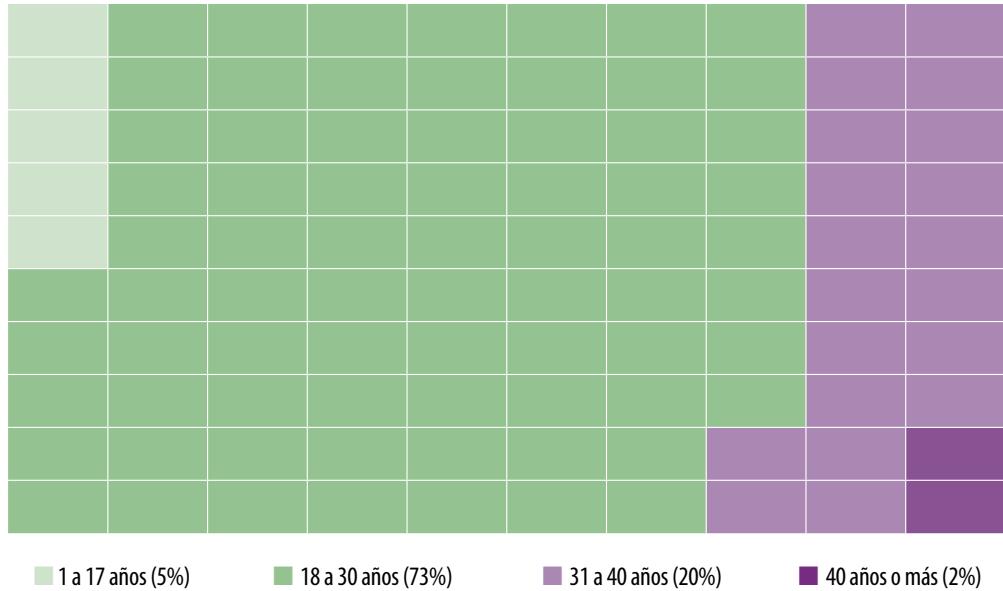
El análisis y la visualización de datos pueden ser tan amplios y especializados como se lo proponga la investigación y en tanto la calidad de los datos lo permita. El objetivo de esta estrategia ha de ser comunicar de forma clara la información: *menos es más*. Presentamos una serie de consejos prácticos en materia de análisis descriptivo y visualización de datos relacionados con aborto. Para este ejercicio usamos la base de datos del Programa de Interrupción Legal del Embarazo (ILE) de la CDMX.

Una de las máximas que debería de regir el análisis de los datos públicos es, precisamente, la publicación de la forma como se procesó tal información. Otro principio que todas las visualizaciones habrían de seguir es que éstas, idealmente, son autoexplicativas —es decir, que no es necesario que exista una descripción para poder interpretarlas—.

Lo primero es identificar y decidir la mejor forma en la que se pueden visualizar los datos. Por ejemplo, la mejor forma de representar una distribución de porcentajes es con una gráfica de barras o un *waffle*. Un *waffle* es un gráfico de *pie* rectangular; esta visualización es preferible sobre la tradicional circular debido a que es más clara, sobre todo cuando se tienen porcentajes similares entre sí. Un elemento a tomarse en cuenta al momento de analizar y limpiar los datos es la agrupación de las categorías. Las edades desagregadas por número son menos útiles que la visualización de grupos de edad.

Grupos de edad de usuarias del programa ILE-CDMX

Enero de 2016 a septiembre de 2020



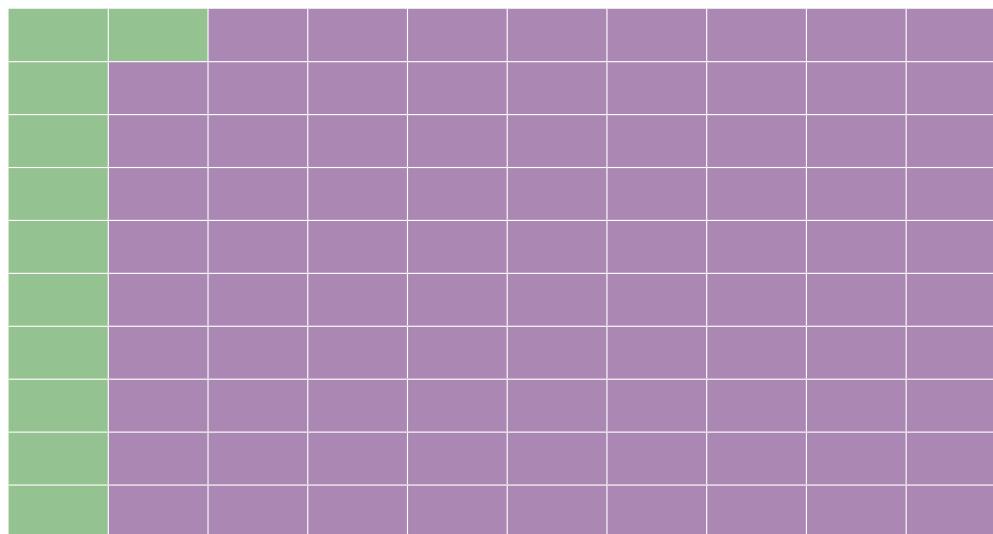
Elaboración de GIRE con información de ILE-CDMX.

En el gráfico anterior es posible observar que el grueso de las usuarias de ILE-CDMX son mujeres entre los 18 y los 40 años: mujeres en edad reproductiva. Las menores de edad sólo representan 5% de usuarias atendidas.

Otro insumo relevante para conocer la forma en la que se implementa este programa es la distribución de los tipos de procedimientos que se realizan. Actualmente, el aborto con medicamentos (misoprostol o mifepristona) tiene un índice de efectividad mayor a 80%.⁴⁰ Este método es uno de los recomendados por la Organización Mundial de Salud para llevar a cabo un aborto seguro.⁴¹ De acuerdo con la información de ILE-CDMX, 89% de las interrupciones realizadas se realizan con el uso de medicamentos.

Tipos de procedimientos practicados en servicios de ILE-CDMX

Enero de 2016 a septiembre de 2020



■ Aspiración intrauterina —manual o eléctrica— (11%)

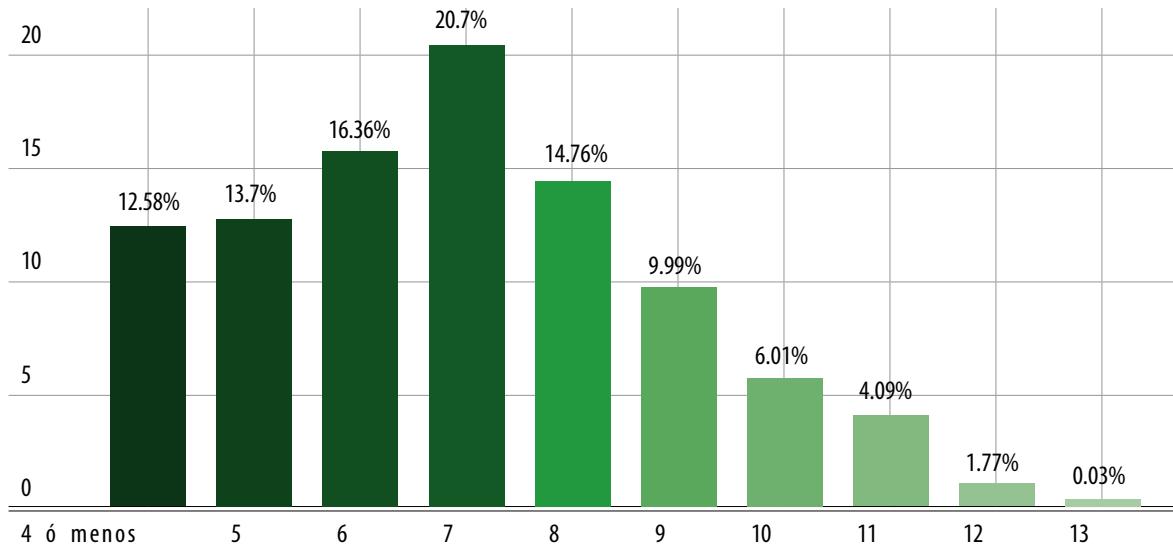
■ Medicamento (89%)

Elaboración de GIRE con información de ILE-CDMX.

Otra forma de visualizar porcentajes es por medio de las gráficas de barras. Éstas son muy fáciles de leer, sobre todo cuando se trata de categorías ordenadas. La siguiente gráfica consiste en la desagregación de los porcentajes de las interrupciones por semana de gestación. Destaca que las primeras cuatro semanas de gestación concentran más de 75% de los procedimientos.

Interrupciones del embarazo realizadas por semana de gestación

Enero de 2016 a septiembre de 2020

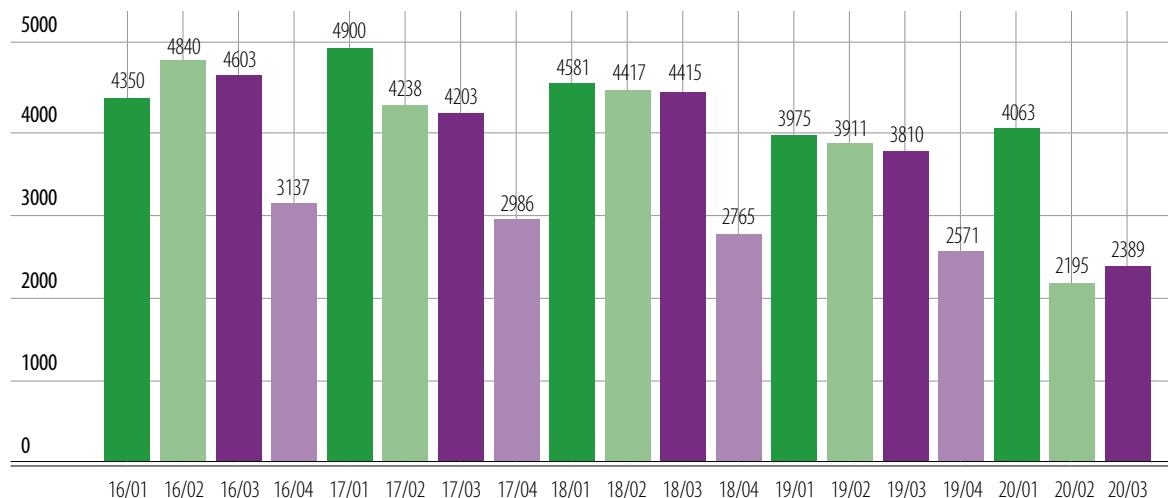


Elaboración de GIRE con información de ILE-CDMX.

Otro elemento favorable de las gráficas de barras es que, al añadir elementos como el color y relleno de cada barra, es posible comparar categorías entre sí (por ejemplo, cuando se trata de periodos de tiempo). En el caso del conteo del número de interrupciones del embarazo, se observa que, usualmente, los primeros 2 trimestres concentran más procedimientos que la segunda mitad del año. También destaca que, en el 2019, el último año del que se tiene registro, el número de usuarias atendidas en el primer semestre se redujo de forma considerable, en comparación con años anteriores.

Número de interrupciones del embarazo realizadas en el programa ILE-CDMX por trimestre*

Enero de 2016 a septiembre de 2020



* El color de las barras indica el trimestre de cada año

Elaboración de GIRE con información de ILE-CDMX.

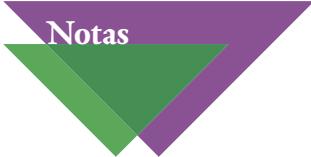
Buenas prácticas para realizar Solicitudes de Acceso a la Información:

De acuerdo con la experiencia de GIRE, podemos identificar las siguientes recomendaciones para que las respuestas a las SAI sean eficaces:

- ◆ Antes de empezar, definir una estrategia de investigación para orientar los objetivos de la misma.
- ◆ Como parte de la planificación, tener en cuenta los plazos que la ley prevé para desahogar un procedimiento de acceso a la información, de principio a fin.
- ◆ Detectar la información que ya se encuentre disponible en fuentes gubernamentales.
- ◆ Con base en la información disponible en fuentes públicas, diseñar el cuestionario para obtener la información faltante.
- ◆ Identificar claramente a cada sujeto obligado, según su competencia legal y sus funciones.
- ◆ Solicitar la información al nivel más desagregado posible. Por ejemplo: sexo, edad, nacionalidad, hablante o no de lengua indígena, si tiene o no discapacidad. Esto permitirá, después, hacer cruces entre los datos obtenidos para generar diferentes índices.
- ◆ En la medida de lo posible, fijar un lapso que limite la búsqueda de información —o sea, evitar preguntas abiertas en el tiempo, *e. g.*, las denuncias por violación recibidas en el periodo de enero de 2017 a diciembre de 2019—.
- ◆ Guardar un control y registro adecuados, con base en un plan de sistematización de datos.
- ◆ Conservar digitalmente el acuse entregado por la PNT cuando se realiza la solicitud,

ya que es necesario para darle seguimiento a la misma y, en su caso, interponer el recurso legal correspondiente.

- ◆ Tener en cuenta que, si el Gobierno tiene obligación de sistematizar los datos, es posible que la información más reciente aún se encuentre en procesamiento.
- ◆ Priorizar el uso de la PNT, ya que su seguimiento e interposición de recursos son más sencillos y accesibles que en otros medios autorizados por el SNT.
- ◆ Redactar de forma clara, concreta y sencilla las preguntas para evitar que el sujeto obligado solicite aclaraciones, ya que eso retrasa el proceso.
- ◆ De no encontrar un sujeto obligado en la PNT, hay que acudir al organigrama de la administración pública de que se trate e identificar al superior jerárquico o al órgano al que esté adscrito el sujeto obligado, y dirigirle la SAI a aquél.
- ◆ Dado que la resolución de un recurso de revisión puede tardar hasta meses, puede ser preferible reingresar la SAI con alguna variación, en lugar de presentar el recurso. ▼



Notas

40. Cfr. Fondo de Aborto para la Justicia Social MARÍA, «Aborto con medicamentos» (consultado el 31 de mayo de 2020): <https://www.fondomaria.org/paginas/aborto-medicamentos>.
41. OMS, *Manual de práctica clínica para un aborto seguro*, 2014; disponible en: https://apps.who.int/iris/bitstream/handle/10665/134747/9789243548715_spa.pdf?sequence=1.



SIGLAS Y ABREVIATURAS
GLOSARIO

SIGLAS Y ABREVIATURAS

ADIP-CDMX: Agencia Digital de Innovación Pública de la Ciudad de México

CEAV: Comisión Ejecutiva de Atención a Víctimas

CIDH: Comisión Interamericana de Derechos Humanos

CNEGR: Centro Nacional de Equidad de Género y Salud Reproductiva

COIDH: Corte Interamericana de Derechos Humanos

CPF: Código Penal Federal

Comité DESC: Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales

DGIS: Dirección General de Información en Salud

FGJ-CDMX: Fiscalía General de Justicia de la Ciudad de México

GIRE: Grupo de Información en Reproducción Elegida

IEDF: Instituto Electoral del Distrito Federal (hoy, IECDMX)

IFAI: Instituto Federal de Acceso a la Información (hoy, INAI: Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales)

ILE: Interrupción Legal del Embarazo (programa)

IMSS: Instituto Mexicano del Seguro Social

ISSSTE: Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado

LGTAIP: Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública

MP: Ministerio Público

OMS: Organización Mundial de la Salud

ONU: Organización de las Naciones Unidas

PGR: Procuraduría General de la República (hoy, FGR: Fiscalía General de la República)

PNT: Plataforma Nacional de Transparencia

SAI: Solicitud de Acceso a la Información pública

SCJN: Suprema Corte de Justicia de la Nación

SESNSP: Sistema Nacional de Seguridad Pública

SSA: Secretaría de Salud ▼

GLOSARIO

Aborto —inducido, no espontáneo—: Embarazo terminado deliberadamente mediante una intervención, tanto en recintos médicos, como fuera del sistema médico.

Aborto culposo —o imprudencial—: Aborto producido accidentalmente o como resultado de una conducta sin intención de provocar el aborto; no se sanciona en la mayoría de los países, ya que no se considera que se haya producido un delito, al no haber la intención de producir dicho resultado.

Acceso a la información pública: Derecho fundamental por medio del cual toda persona puede conocer la información que se genera por posesión, uso o administración de recursos públicos, a menos que existan razones legales para mantenerla protegida.

Anonimización: Práctica para mitigar los riesgos de la obtención y tratamiento masivo de los datos de carácter personal, consistente en un proceso que permite, a la vez, divulgar información pública, pero identificando y ocultando la información sensible sobre individuos concretos.

Averiguación previa: Etapa del antiguo proceso penal inquisitivo, anterior al sistema penal oral acusatorio, en el que, una vez cometidos los actos presuntamente delictivos, el Ministerio Público en conjunto con sus auxiliares (policía judicial y/o peritos) investigaban los hechos. En esta etapa el Ministerio Público tenía el monopolio del ejercicio de la acción penal y controlaba la investigación al tener que determinar y acreditar la existencia del ilícito y la probable responsabilidad del indiciado.

Carpeta de investigación: Es un registro o bitácora de los actos materiales de investigación de un hecho denunciado que sirve para construir y determinar la teoría del caso. La integran documentos, fotografías, grabaciones, informes y pruebas periciales. En el antiguo proceso penal inquisitivo se le denominaba Averiguación previa.

Causal de no punibilidad: Serie de hechos o circunstancias que por razones no vinculadas al ilícito ni a la culpabilidad impiden que se le impute responsabilidad penal a una

persona. Es decir, son circunstancias bajo las cuales el hecho no se considera como un delito.

Conducta imprudencial: Se trata de una acción u omisión negligente que, sin intención, causa un daño y pueden motivar la responsabilidad jurídica de quien la realizó.

Datos abiertos: Información digital de carácter público accesible en línea, que puede ser usada, reutilizada y redistribuida por cualquier persona interesada, de forma gratuita, en formatos libres y legibles por máquina, con licencias abiertas y sin ningún objetivo en concreto.

Delito con excluyentes: Circunstancias bajo las cuales no se sanciona el acto delictivo. Algunas de estas circunstancias pueden ser que el acto se realizó con el objetivo de proteger determinados bienes jurídicos, tanto propios como ajenos, o bien ante la ausencia de la voluntad de delinquir.

Homicidio en razón de parentesco: Privación de la vida, por parte de una persona, a su ascendiente o descendiente consanguíneo en línea recta, hermano, cónyuge, concubina o concubinario, adoptante o adoptado, con conocimiento de esa relación.

Infanticidio: Es la muerte provocada a un niño o niña dentro de las setenta y dos horas de su nacimiento por alguno de los ascendientes consanguíneos. Solía estar tipificado en el Código Penal Federal. Es importante mencionar que en algunas entidades federativas era considerado como un delito de realización exclusiva por la madre del infante.

Justicia reproductiva: Conjunto de factores sociales, políticos y económicos que permiten a las mujeres tener el poder y la autodeterminación sobre su destino reproductivo.

Responsabilidad penal: Consecuencia jurídica derivada de la comisión de un hecho tipificado como ilícito en una ley penal (delito).

Riesgo a la salud: Probabilidad de que, ante una acción u omisión, se produzca un resultado adverso en la salud de una persona o factor que aumenta dicha probabilidad.

Situación económica precaria: Circunstancias vitales de una persona que no dispone de los medios materiales suficientes para sustentarse ni es capaz de producirlos.

Sujeto obligado: Cada uno de los entes públicos a los que se les puede exigir: la clasificación, preservación y el acceso a su información; la difusión proactiva de información; la atención de SAI; y la protección de los datos personales que estén en su poder.

Transparencia: Acción de abrir la información de las organizaciones políticas y burocráticas al escrutinio público, mediante sistemas que reducen los costos de acceso. Se puede definir como la acción por parte del Estado —a través de los sujetos obligados legalmente a ello— de otorgar a quien lo solicite —ya sea un ciudadano individual o una organización— el acceso a diversos documentos relativos a sus principales competencias, así como los relativos al ejercicio de los recursos públicos que le han sido asignados para revisarlos, analizarlos y, en su caso, utilizarlos como instrumentos de prueba para la rendición de cuentas y combate a la corrupción. ▼

Este libro es un ejemplar digital que se concluyó el mes de marzo de 2021, editado
y corregido por Parágraphos Editorial en la Ciudad de México.
Ilustraciones páginas 41 y 57: Luis Alberto García Sánchez.
En su formación se utilizaron las familias tipográficas
Arbitrary, Espinosa Nova y Myriad Pro.



