



1 de octubre de 2018

Hon. Ángel R. Martínez Santiago
Presidente
Comisión de Salud
Senado de Puerto Rico
El Capitolio
San Juan, Puerto Rico

P. del S. 814: Para enmendar los Artículos 2, 3, 9, 10 y 36 de la Ley Núm. 24 de abril de 1931, según enmendada, conocida como “Ley del Registro Demográfico de Puerto Rico”, con el fin de incluir en el Certificado de Defunción el encasillado de desastres naturales como elemento contribuyente al fallecimiento; y ordenar a la División de Registro Demográfico y Estadísticas Vitales del Departamento de Salud enviar semestralmente el informe con las estadísticas vitales al Instituto de Estadísticas de Puerto Rico y para otros fines relacionados.

Estimado señor Presidente:

Reciba un cordial saludo de quienes integramos el Instituto de Estadísticas de Puerto Rico (en adelante, Instituto). Procedemos a emitir nuestros comentarios sobre el proyecto de referencia, según se nos solicitara.

I. Proyecto

El P. del S. 814 propone enmendar la *Ley del Registro Demográfico de Puerto Rico* a los efectos de requerir que los certificados de defunción expresen si una muerte tuvo como causa contribuyente o secundaria un desastre natural, especificándose además cuál fue el desastre ocurrido, su fecha y causa contribuyente a la muerte. Por otro lado, el proyecto obligaría al Registro Demográfico a enviar sus estadísticas anualmente al Instituto de Estadísticas, así como copias semestrales de los informes rendidos al Departamento de Salud sobre todo tipo de certificados registrados.

II. Trasfondo

En el 2008, el Instituto inició la realización de una investigación del programa de estadísticas de mortalidad del Departamento de Salud. Identificamos varias fallas que habían causado que cientos de muertes ocurridas entre los años 2000 y 2007 no se contabilizaran ni en las cifras preliminares, ni finales, del número de muertes ocurridas en Puerto Rico. Además, identificamos errores en la clasificación de las causas de muerte que, por ejemplo, habían causado un aumento artificial en las muertes por septicemia y una reducción artificial en las muertes por cáncer.



A raíz de esta investigación, el Instituto ordenó que se corrigieran estas fallas y luego proveyó asistencia técnica en el proceso de corrección. A finales de 2010, el Instituto de Estadísticas completó este proyecto y junto al Secretario de Salud divulgó las [Nuevas Estadísticas de Mortalidad de 2000 a 2007](#). **Desde entonces, el Instituto ha recomendado consistentemente que se provea adiestramiento a los médicos en los aspectos estadísticos de su profesión con el propósito de asegurar que la información recopilada sobre defunciones por parte de los médicos sea concienzuda, minuciosa y sistemática.**

El paso de los huracanes Irma y María por Puerto Rico el año pasado produjo el fallecimiento de una cantidad lamentable por demás de personas. Las dificultades de comunicación y la desestabilización del aparato institucional y gubernamental, entre otras razones, generaron gran incertidumbre sobre cuántas personas habían fallecido como consecuencia directa e indirecta de estos desastres naturales. Aunque en un principio el Departamento de Seguridad Pública reconocía unas 64 muertes a raíz del desastre natural, varias organizaciones y estudios independientes elevaban esa cantidad considerablemente, entre estas:

- Cable News Network: 499 muertes
- Centro de Periodismo Investigativo: 985 muertes
- New York Times: 1,052 muertes
- Dr. Alexis Santos y Dr. Jeffrey T. Howard (PSU): 1,085 muertes
- Dr. Roberto Viera (UPR-RUM): Entre 605 y 1,150 muertes

En abril de 2018, la Junta de Directores del Instituto aprobó la [Resolución Núm. 2018-03](#) con el propósito de procurar el uso de estadísticas confiables y comparables sobre estas muertes, estableciendo la metodología que el Gobierno de Puerto Rico debía utilizar para determinar aquellas que podían vincularse al Huracán María.

En dicha Resolución, la Junta de Directores del Instituto expuso su propio estimado preliminar de las muertes en exceso. En específico, en base a datos provistos por la Secretaria de Planificación del Departamento de Salud actualizados hasta la segunda semana de enero de 2018, la Junta de Directores del Instituto indicó que **en los meses de septiembre, octubre y noviembre 2017, se había registrado un total de 1,185 más muertes que las registradas en estos tres meses durante los 7 años anteriores (2000-2016) en promedio, un aumento de 16.3 por ciento.**

Dicha resolución, además, le requirió al Registro Demográfico la divulgación de datos sobre las muertes certificadas, de manera que pudieran compartirse electrónicamente como medida de transparencia. Por otro lado, también le requirió al Departamento de Salud completar y publicar partes atrasadas hasta ese momento del Informe Anual de Estadísticas Vitales.

Sin embargo, dado que por varios meses el proceso administrativo resultó infructuoso para lograr la colaboración de estas agencias, el Instituto de Estadísticas se vio obligado a radicar una demanda al respecto a finales de mayo de este año. Tras algunas incidencias procesales desde entonces, se han logrado acuerdos colaborativos entre el Instituto de Estadísticas, el Departamento de Salud y el Registro Demográfico para divulgar semanalmente los datos sobre las muertes registradas desde enero



de 2017 hasta el momento, incluyendo las causas de las muertes, mes de la defunción, lugar de residencia y otros detalles. Estos acuerdos han abierto paso para el archivo de la demanda judicial aún vigente¹.

Posteriormente, un estudio de la Universidad de Harvard publicado en el *New England Journal of Medicine* estimó en 4,645 la cantidad de muertes vinculadas al Huracán María². El análisis estadístico realizado por el Harvard T.H. Chan School of Public Health identificaba un aumento en la tasa de mortalidad de 2017 de un 62% en comparación con el 2016, concluyendo que las muertes relacionadas al huracán fluctuaban entre 800 y 8,000, estimándose así en un punto medio las muertes en exceso (“excess deaths”)³.

Luego, un estudio comisionado por el Gobierno de Puerto Rico a la Universidad de George Washington estimó en 2,975 las muertes relacionadas al Huracán María⁴. El estudio del *Milken Institute School of Public Health* identificó que los meses tras el Huracán María reflejaron un aumento en el índice de mortalidad en 40% de los municipios de Puerto Rico y que el riesgo de muerte en ese período aumentó en un 45% para personas de comunidades pobres⁵.

Este estudio volvió a confirmar las observaciones y conclusiones a las cuales el Instituto de Estadísticas había llegado en el 2010. Por ejemplo, el estudio de la Universidad de George Washington identificó una serie de problemas institucionales que causaron la subestimación de la cifra de mortalidad, incluyendo: (1) desconocimiento y confusión por parte de los médicos de las prácticas adecuadas al emitir un certificado de defunción y (2) pobre comunicación y orientación por parte del aparato gubernamental sobre la certificación de muertes⁶.

III. Análisis

I. Cambios a la información requerida en el Certificado de Defunción

El proyecto de referencia busca evitar problemas estadísticos y de política pública ante posibles desastres naturales futuros, como huracanes, terremotos, sequías, inundaciones u otros. Para ello, principalmente se propone enmendar el artículo 9 de la *Ley del Registro Demográfico* para requerir

¹ Instituto de Estadísticas de Puerto Rico, *Registro Demográfico cumple con orden de publicar datos de mortalidad* (30 de agosto de 2018), <https://estadisticas.pr/en/media/3176>.

² N. Kishore et al., *Mortality in Puerto Rico after Hurricane Maria*, N. Eng. J. Med. (2018), <https://www.nejm.org/doi/full/10.1056/NEJMsa1803972>.

³ *Id.* (“We calculated a 62% increase in the mortality rate from September 20 through December 31 in 2017 as compared with the same period in 2016, corresponding to an annual mortality rate of 14.3 deaths (95% CI, 9.8 to 18.9) per 1000 persons and an estimated 4645 excess deaths”).

⁴ Milken Institute School of Public Health, *Ascertainment of the Estimated Excess Mortality from Hurricane María in Puerto Rico*, GW Public Health (2018), <https://publichealth.gwu.edu/sites/default/files/downloads/projects/PRstudy/Acertainment%20of%20the%20Estimated%20Excess%20Mortality%20from%20Hurricane%20Maria%20in%20Puerto%20Rico.pdf>.

⁵ *Id.*, pág. 3.

⁶ *Id.*, págs. 13-15.



que en los certificados de defunción se exprese si la causa contribuyente o secundaria de la muerte fue un desastre natural.

Aunque en la sección del propósito del proyecto se alude a que esto supondría la inserción de un nuevo encasillado (“con el fin de incluir en el Certificado de Defunción el *encasillado* de desastres naturales en el certificado de defunción”), las enmiendas en sí a la ley no aluden a tal encasillado, sino que meramente establecerían lo siguiente: “En caso de que la causa contribuyente o secundaria fuese un desastre natural, se expresará cual fue el desastre natural ocurrido, fecha y la causa contribuyente de la muerte”(Art. 3); “En caso de que la causa contribuyente o secundaria fuese un desastre natural, se expresará cual fue el desastre natural ocurrido, fecha y la causa contribuyente de la muerte” (Art. 9).

De hecho, los *Centers of Disease Control and Prevention* (CDC) no recomiendan el establecimiento de un encasillado aparte para identificar el desastre natural, sino que recomiendan que la información sobre el desastre natural se incluya en uno de varios encasillados ya existentes, como “Registre al final la causa básica” (*Enter the underlying cause*), “Describa cómo ocurrió la lesión” (*Describe how injury occurred*), “Indique otras condiciones significativas que contribuyeron a la muerte” (*Enter other significant conditions contributing to death*), “Tipo o manera de muerte” (*Manner of Death*), entre otros⁷.

En ese sentido, debemos destacar que el Certificado de Defunción actual en Puerto Rico permite cumplir con los protocolos de los CDC sobre desastres naturales y mantiene la uniformidad del documento con respecto a otros estados, lo que facilita la comparación de datos estadísticos⁸. En cualquier caso, la intención de recopilar información específica sobre el desastre natural que pudiese haber contribuido a una muerte permite cuantificar mejor las muertes en escenarios de desastre, por lo cual esto representa un avance en cuanto a metodología estadística se refiere. Ello, considerando que los certificados de defunción son la fuente primaria de información para atribuir muertes a un desastre y el actual Manual del Registro Demográfico⁹ no provee criterios a los médicos para llenar un certificado de defunción cuando, según su análisis, la muerte es atribuible directa o indirectamente a un desastre natural.

Lo esencial recae en actualizar la reglamentación del Registro Demográfico y los adiestramientos a la comunidad médica para que los certificados de defunción se llenen apropiadamente y contengan toda la información necesaria para elaborar estadísticas confiables. De eso dependerá la clasificación acertada de las muertes y, por ende, la disponibilidad de información que permita tomar mejores decisiones de prevención, planificación, manejo de emergencias y salud pública ante desastres eventuales, tras las duras lecciones aprendidas por el Huracán María. Valga mencionar, no obstante, que ello no impide el desarrollo de protocolos y formularios complementarios al Certificado de

⁷ Véase Centers of Disease Control and Prevention, *A Reference Guide for Certification of Deaths in the Event of a Natural, Human-Induced, or Chemical/Radiological Disaster* (Oct. 2017), <https://www.cdc.gov/nchs/data/nvss/vsrg/vsrg01.pdf>; véase también Centers of Disease Control and Prevention, *Completion of Death Certificates in the Aftermath of a Hurricane*, https://www.cdc.gov/nchs/data/dvs/hurricane_certification.pdf.

⁸ Departamento de Salud, Registro Demográfico y Estadísticas Vitales de Puerto Rico, *Manual para los médicos, hospitales y facilidades: Procedimiento para llenar los Certificados de Defunción*, págs. 9-10 (1 de enero de 2015).

⁹ *Id.*



Defunción cuya exigibilidad se active en escenarios de desastre, como también proveen y recomiendan los CDC¹⁰.

II. Enmiendas sobre deberes de remitir informes y estadísticas al Instituto de Estadísticas

El proyecto también enmendaría el Artículo 3 de la *Ley del Registro Demográfico* para obligar a que las estadísticas recopiladas por la División del Registro Demográfico y Estadísticas Vitales del Departamento de Salud se envíen anualmente al Instituto de Estadísticas. Aunque de su faz luce como una medida positiva, valga mencionar que dicha obligación ya se desprende de: (1) la *Ley del Departamento de Salud* que establece el deber de la División de Estadísticas de publicar un Informe Anual de Estadísticas Vitales, 3 LPRA sec. 177, y (2) la *Ley del Instituto de Estadísticas*, requiriendo que todo organismo gubernamental que produzca estadísticas las envíe al Instituto luego de 30 días de su publicación, 3 LPRA sec. 981(a). En nuestra experiencia, el reto sobre este particular ha estado en la capacidad administrativa del Departamento de Salud y el Registro Demográfico de presentar estos informes con todos sus componentes y capítulos.

Por otro lado, el proyecto enmendaría el Artículo 36 de la *Ley del Registro Demográfico* para obligar a este ente a enviar semestralmente copia de los informes remitidos al Departamento de Salud sobre aquellos certificados registrados. Nuevamente, se trata de una medida que parece promover el flujo de información y la colaboración entre los organismos gubernamentales pero que en la práctica es poco productiva.

En vista de esto, recomendamos una medida más costo efectiva para lograr que el Instituto cuente con la información necesaria sin atrasos ni escollos procesales: en específico, que, por disposición de ley, el Instituto cuente con un acceso directo, constante y actualizado a la base de datos de eventos vitales del Departamento de Salud y del Registro Demográfico. Ya existe la tecnología y el peritaje en sistemas de información para lograr este tipo de acceso, sin mayores costos. De hecho, medidas similares han sido dispuestas mediante legislación con respecto a las bases de datos de los estudiantes del Departamento de Educación¹¹.

A esos fines, proponemos que se enmiende el Artículo 36 de la *Ley del Registro Demográfico* para que lea de la siguiente manera:

El día [5] cinco de cada mes, el encargado del Registro remitirá al Secretario de Salud de Puerto Rico todos los originales de los certificados registrados por él durante el mes inmediatamente anterior, así como los originales de cualesquiera certificados de fecha anterior que tenga en su poder y si en algún mes determinado no se hubiere registrado ningún certificado hará un informe a tal respecto, el que deberá asimismo remitir al Secretario de Salud de Puerto Rico el

¹⁰ Véase Centers of Disease Control and Prevention, *Investigación del lugar del fallecimiento después de un desastre natural u otros eventos climáticos*; https://www.cdc.gov/nceh/hsb/disaster/docs/Death_Scene_Investigation_Toolkit_Final_508.pdf; Centers of Disease Control and Prevention, *Formulario complementario de investigación sobre el lugar del fallecimiento por Huracán*, https://www.cdc.gov/nceh/hsb/disaster/docs/Investigation_Toolkit_Hurricane_Form_es_508.pdf.

¹¹ Véase Ley Núm. 165-2011, según enmendada.



día [5] cinco del mes siguiente. Disponiéndose, que en casos de epidemia o de excesiva mortalidad por cualquier causa o para propósitos legales, legislativos o en beneficio de la salud pública, el Secretario de Salud podrá exigir de cualquier encargado de registro que se envíen los certificados e informes con mayor frecuencia.

Por otro lado, tanto el Registro Demográfico como el Departamento de Salud le proveerán al Instituto de Estadísticas acceso directo, actualizado y constante a las bases de datos electrónicas en sus sistemas de información sobre certificados registrados, récords vitales y eventos vitales. El Instituto de Estadísticas, por su parte, analizará, interpretará y divulgará estos datos, o cualquier producto estadístico realizado a partir de los mismos, según las facultades provistas en su ley habilitadora o mediante ley especial. Además, el Instituto de Estadísticas mantendrá comunicación y colaboración con el Departamento de Salud y el Registro Demográfico para la elaboración y publicación oportuna de los informes anuales de estadísticas vitales, así como para garantizar que dichas estadísticas se elaboren conforme a los criterios y metodologías avaladas por el Instituto. El carácter incompleto o preliminar de la información contenida en las bases de datos del Registro Demográfico o el Departamento de Salud no será causa para negarle al Instituto de Estadísticas acceso las mismas, sino que ante ello procederán las debidas advertencias y actualizaciones periódicas de la información.

Confiamos en que una medida como ésta le permitiría a todas las partes envueltas cumplir cabalmente sus deberes ministeriales. De hecho, esto le permitiría al Instituto, no solo aportar a la elaboración completa de las estadísticas vitales anuales, sino incluso producir de manera recurrente y regular estadísticas vitales mensuales, entre otros productos estadísticos.

Además, se mitigaría la carga procesal que el Instituto de Estadísticas ha sobrellevado hasta el momento para tener y proveer acceso recurrente a las estadísticas vitales de Puerto Rico. El ejemplo más reciente de esto fueron las determinaciones administrativas emitidas por el Instituto luego del Huracán María para lograr que el Departamento de Salud pusiera al día el Informe Anual de Estadísticas Vitales. Como ya se mencionó, ante lo infructuoso de ese procedimiento, el Instituto tuvo eventualmente que presentar una demanda que aún está pendiente ante el Tribunal de Primera Instancia.

En fin, el esquema vigente de remisión de informes entre agencias sería suficiente si existiera una cultura gubernamental consistente que priorizara todo lo que concierne el flujo y acceso a información como una característica medular de buen gobierno. Ante las inconsistencias de esa cultura gubernamental, lo mejor es brindarle al Instituto de Estadísticas herramientas más eficaces y a tono con la tecnología existente para cumplir sus deberes.

IV. Conclusión

Por las consideraciones antes expuestas, el Instituto de Estadísticas, representado por su Director Ejecutivo, no tiene reparos con los objetivos generales de la medida propuesta. Ahora bien, compartimos las siguientes consideraciones sobre posibles enmiendas al proyecto:



- Eliminar el concepto de “encasillado” del párrafo que establece el propósito del proyecto, de manera que el detalle sobre cómo y dónde especificar en el Certificado de Defunción si una muerte estuvo relacionada a un desastre natural quede sujeto a la reglamentación y los manuales del Registro Demográfico, según aprobara la Junta de Directores del Instituto¹², en sintonía con las recomendaciones y acuerdos con los CDC y el NCHS (Centro Nacional de Estadísticas de Salud);
- Establecer que el Instituto de Estadísticas, más allá de los informes periódicos sobre estadísticas vitales que ya recibe a paso lento del Departamento de Salud y el Registro Demográfico, tendrá acceso directo, actualizado y constante a la/s base/s de datos electrónica/s sobre estadísticas vitales de estos organismos para un desempeño más ágil y eficiente de su labor estadística.

Quedamos en la mejor disposición de proveer cualquier información o atender cualquier interrogante ulterior que surja sobre el particular.

Respetuosamente sometido,

Dr. Mario Marazzi-Santiago
Director Ejecutivo

c. Sr. Arnaldo Cruz, Presidente, Junta de Directores, Instituto de Estadísticas

¹² Véase Art. 5(j), Ley Núm. 209-2003, conocida como la *Ley del Instituto de Estadísticas de Puerto Rico* (“el Instituto preparará normas, métodos y procedimientos para mejorar el Servicio de Producción Estadística; llevará a cabo la normalización de las encuestas, censos, planillas, formas, formularios, cuestionarios, entrevistas y cualquier otro medio utilizado por los organismos gubernamentales para recopilar información”).