



22 de octubre de 2015

Hon. José Manuel “Conny” Varela Fernández
Comisión de Gobierno
Cámara de Representantes de Puerto Rico
El Capitolio
San Juan, Puerto Rico

P. del S. 1136: Para establecer la “Ley de Registro de Eventos Vitales de Puerto Rico”, a los fines de establecer la Oficina de Registro de Eventos Vitales de Puerto Rico (OREV), adscrita al Departamento de Salud; establecer sus funciones y responsabilidades; disponer una cantidad mínima de registros locales; crear el cargo directivo de Registrador Estatal; establecer requisitos mínimos, el término, funciones y facultades del cargo; implantar un método de seguridad al Sistema de Eventos Vitales para propósitos de salud pública, seguridad nacional, entre otros; establecer los procedimientos en el manejo de documentos legales previstos en la Ley como lo son los certificados e informes de eventos vitales; imponer controles para elaborar, mantener y divulgar el contenido de los récords y reportes vitales bajo su custodia; derogar la Ley Núm. 24 de 22 de abril de 1931, según enmendada, conocida como “Ley del Registro Demográfico de Puerto Rico”; derogar la Ley Núm. 4 de 4 de diciembre de 1947; derogar la Ley Núm. 370 de 13 de mayo de 1947, según enmendada; derogar la Ley Núm. 111 de 30 de junio de 1957, según enmendada; derogar la Ley 191-2009, según enmendada, conocida como “Ley para Prohibir la Retención, Archivo y Custodia de copias certificadas de Certificados de Nacimiento”; y para otros fines relacionados.

Estimado señor Presidente:

Comparezco en representación del Instituto de Estadísticas de Puerto Rico (Instituto), y de su Junta de Directores, para exponer nuestra posición sobre la medida de referencia. Esta medida tiene importante contenido estadístico. Anticipamos que varias de sus disposiciones inciden sobre asuntos fundamentales que son de la competencia y jurisdicción del Instituto. Procedemos con las observaciones puntuales.

I. Alcance de la medida

En su parte decretativa, la medida dispone para la creación de la *Oficina del Registro de Eventos Vitales del Estado Libre Asociado de Puerto Rico* (“OREV”). Entre las funciones de la OREV están:

- Tener a su cargo todo lo concerniente a la inscripción de los nacimientos, casamientos y defunciones que ocurran o se celebren en Puerto Rico
- Llevar un registro de todos los divorcios que se decreten en Puerto Rico;
- Preparar las instrucciones, formularios, impresos y libros necesarios para obtener y conservar dichos récords y procurar que los mismos sean registrados en cada región;
- Tener a su cargo la protección, enmiendas, certificación, verificación, expedición y mantenimiento de la seguridad e integridad de los récords;
- Recopilar informes de eventos vitales que requiera la Ley y actividades relacionadas, incluyendo la tabulación, análisis, publicación y disseminación de la información en los récords vitales;

- Recomendar la legislación adicional que sea necesaria a este propósito y dictará aquellas reglas y reglamentos que sean necesarios para complementar las disposiciones de la misma;
- Facilitar y lograr la más eficiente tramitación de informes de eventos vitales, certificados, o cualquier otro trámite que le sea solicitado por un individuo, representante legal o entidad¹.

En lo que compete al ámbito estadístico, la medida incluye las siguientes definiciones:

- **Datos de un nacimiento vivo:** *significa el nombre del (de la) niño(a), fecha de nacimiento, lugar de nacimiento, sexo y el nombre de los padres en el récord de nacimiento.*
- **Estadísticas Vitales:** *significa la totalidad de los datos obtenidos de los récords e informes de nacimientos, muertes, muertes fetales, terminaciones inducidas de embarazos, matrimonios, divorcios, anulaciones y documentos de apoyo e informes relacionados.*
- **Evento vital:** *significa los eventos de la vida humana, que incluyen los nacimientos, muertes, muertes fetales, terminaciones inducidas de embarazos, matrimonios y divorcios.*
- **Informe de evento vital:** *significa un documento, en papel o electrónico, que contiene información relacionada a un evento vital, sometido por una persona o entidad a quien se le requiere someter la información a la OREV con el propósito de inscribir un evento vital.*
- **Récord:** *significa la información de un evento vital que ha sido inscrito en la OREV.*
- **Récord de un nacimiento extranjero:** *significa un documento registrado por la OREV de una persona nacida en un país extranjero que pudiera ser o no ciudadano de Estado Unidos de América y que fue adoptado en un tribunal competente en Puerto Rico.*
- **Récord sellado:** *significa el récord original de un evento vital y la evidencia sometida para apoyar un cambio, que no está sujeto a inspección, excepto por orden de un tribunal competente o según disponga el reglamento aprobado a tenor con esta Ley.*
- **Récord Vitales:** *significan el informe de un nacimiento, de una muerte, de una muerte fetal, de una terminación inducida de embarazo, de un matrimonio, incluyendo la disolución o anulación de dicho matrimonio, cualquier otro evento y datos relacionados que han sido aceptados para inscripción e incorporación en los récords oficiales de la Oficina de Registro de Eventos Vitales de Puerto Rico.*
- **Divulgar:** *significa hacer disponible o dar conocimiento, por cualquier medio, de información contenida en un récord vital, personalmente identificable.*
- **Sistema de Registro de Eventos Vitales:** *significa la colección, registro, protección, enmiendas, certificación, verificación y mantenimiento de la seguridad e integridad de los récords; la recopilación de informes de eventos vitales que requiera la ley y las actividades relacionadas, incluyendo la tabulación, análisis, publicación y diseminación de la información en los récords vitales².*

Por su parte, se dispone que la OREV *tendrá acceso total a la información, investigaciones y documentos del Departamento de Salud y de cualquier otra agencia, oficinas e instrumentalidades de la Rama Ejecutiva, incluyendo las corporaciones públicas y entidades privadas relacionadas que intervengan directamente en el desarrollo de estadísticas vitales.*

El Artículo 10 dispone que la OREV generará información que será utilizada para propósitos de salud pública, estadísticas, investigaciones de salud, seguridad nacional y asuntos administrativos.

¹ Véase el Artículo 4 de la medida.

² Artículo 2 de la medida.

Por su parte, en el Artículo 12 se dispone que el Registrador Estatal tendrá la autoridad de requerir al proveedor de los datos documentación adicional de la ocurrencia de un evento vital, con el propósito de control de calidad.

Respecto al manejo y acceso a información confidencial el Artículo 31 incluye varios aspectos que debemos observar:

a. Los récords vitales, los informes de eventos vitales y los documentos relacionados serán confidenciales y no serán considerados públicos bajo la Ley Núm. 5 de 8 de diciembre de 1955, según enmendada, conocida como la “Ley de Administración de Documentos Públicos de Puerto Rico”. Está prohibido que se permita la inspección o divulgación de información contenida en los récords vitales, los documentos relacionados con los récords vitales o informes de eventos vitales; o copiar o expedir copia de todo o parte de cualquier récord o informe de evento vital a menos que esté expresamente autorizado por esta Ley. Nadie podrá violar las disposiciones de esta Ley; la reglamentación promulgada al amparo de ésta; o cualquier acuerdo suscrito de conformidad con esta Ley o el Reglamento. La OREV podrá aprobar reglamentación consistente con lo dispuesto en este Artículo

b. La información personalmente identificable, donde se pueda identificar el nombre de cualquier persona natural en un récord vital o informe de evento vital podrá ser divulgado para propósitos de investigaciones de salud, sólo si es autorizada por la OREV. Para estos fines, la OREV podrá hacer acuerdos por escrito con investigadores. El investigador deberá solicitar la información por escrito a la OREV. El acuerdo deberá contener el nombre del proyecto, la documentación aprobada por el “Institutional Review Board”, si fuera necesario, y disposiciones para la protección de la confidencialidad y seguridad de la información provista. El investigador no podrá proveer a otras personas información personalmente identificable sin un permiso expreso de la OREV. Además, deberá incluir el costo, si alguno, que deberá pagar el investigador a la OREV por el uso de los datos para ese proyecto de investigación específico. La titularidad (el dueño) de los datos en los récords vitales bajo estos acuerdos deberá permanecer en la OREV, no en el investigador ni en el proyecto de investigación.

c. Las agencias del gobierno estatal y municipal, incluyendo los tribunales, podrán obtener libre de costos, certificaciones electrónicas de los eventos vitales registrados, o datos del sistema de registro de eventos vitales cuando vayan a utilizarse para fines oficiales de la agencia. Los acuerdos para compartir archivos deberán hacerse por escrito, especificando claramente el uso proyectado, la forma y manera en que se dará protección a la confidencialidad y seguridad de la información que se ha de proveer; y deberán suscribirse con anterioridad a que se provea la información. Estos acuerdos deberán prohibir el traspaso por la agencia gubernamental de la información personal identificable. La titularidad de los datos que se provean bajo estos acuerdos seguirá siendo de la OREV, no de la agencia gubernamental a quien por acuerdo suscrito se autorizó el uso de los datos.

d. Al Centro Nacional de Estadísticas de Salud (*National Center for Health Statistics* o NCHS) o, a la agencia sucesora se le podrá proveer copias de informes, récords o datos del sistema de registro de eventos vitales, según sea requerido para las estadísticas de Estados Unidos de América, con la condición de que NCHS o la agencia sucesora, comparta el costo de recolección, procesamiento y transmisión de los datos. La OREV asegurará que esos datos no se utilicen para otro propósito que no sea estadístico por NCHS o la agencia sucesora, a menos que haya sido autorizado por la OREV. Para que la OREV pueda proveer informes, récords o datos a NCHS o la agencia sucesora, estos deberán

suscribir un acuerdo con la OREV indicando los propósitos estadísticos para los que podrán usar los informes, récords o datos. Este acuerdo deberá prohibir el traspaso de la información, por NCHS o la agencia sucesora, sin la autorización expresa de la OREV. La titularidad (el dueño) de los datos de los récords vitales que se provean bajo este acuerdo seguirá siendo de la OREV, no de NCHS o la agencia sucesora.

e. La OREV podrá, por acuerdo de intercambio inter-jurisdiccional, transmitir datos de récords vitales o copias de récords u otros documentos requeridos por esta Ley a las Oficinas de Registro de Eventos Vitales de otros estados o a países cuando esos datos, récords o informes se relacionen con residentes de esos estados o países de personas que nacieron o murieron en esos lugares. Este acuerdo de intercambio deberá especificar los propósitos para los cuales los datos o récords se usarán por cada estado o país, y deberá también proveer instrucciones para la retención y disposición de esos datos o copias de récords. Cualquier dato de un récord vital o copia de esos récords recibido por la OREV de otro estado o país, como resultado de este intercambio se entenderán confidenciales y la titularidad será retenida por el estado o país donde el evento ocurrió. Estos datos o récords podrán ser usados por el estado recipiente o país solamente para el propósito especificado en el acuerdo y no podrá en forma alguna proveerla a otros estados o países.

g. La decisión de la OREV con relación a la inspección o revelación de datos o información contenida en un récord vital, o en un informe de un evento vital deberá constituir la determinación final de la agencia.

Se dispone, además, que el Registrador Estatal *debe examinar periódicamente y auditar el sistema de registro de eventos vitales con el propósito de detectar fraude. Si se detectara fraude, el Registrador Estatal deberá proveer copias de la evidencia a las autoridades correspondientes e implementar lo dispuesto en los incisos (w) y (x) de este Artículo. El resultado de los exámenes periódicos y las auditorías se retendrá pero no estará sujeto a inspección o reproducción, excepto por la OREV con el propósito de administrar el registro de eventos vitales.*

II. Análisis y recomendaciones para la medida

A. RECOMENDACIONES TÉCNICAS INICIALES

- 1) Artículo 33(r): Dispone "Las certificaciones expedidas por el sistema centralizado deberán cumplir con los requisitos para "apostilla", "autenticación" por la autoridad estatal designada para facilitar el uso de la certificación fuera de los Estados Unidos." Entendemos que la "autoridad estatal designada" para este propósito en Puerto Rico es el Departamento de Estado de Puerto Rico. Recomendamos que se utilice el nombre del Departamento de Estado de Puerto Rico.
- 2) Artículo 36: Establece una multa de \$5,000 o 5 años en cárcel a "Cualquier empleado de OREV o cualquier oficina designada bajo las disposiciones del Artículo 8 (10); que deliberadamente y a sabiendas provea papel de seguridad, certificaciones o verificaciones con el conocimiento o intención de que serán usadas para otros propósitos ajenos a los que especifica esta Ley." Nos parece que, ante la gravedad que representa esta falta, para los empleados de la OREV las multas por violar confidencialidad deberían ser mucho más altas: \$20,000.

- 3) Artículo 29(b): Propone que la OREV pueda disponer de las bases de datos sobre las terminaciones inducidas de embarazo cuando ya no estime necesario dicha información. Somos del criterio de que al igual que los demás eventos vitales, la base de datos sobre las terminaciones inducidas de embarazo se debe retener siempre para análisis futuro. Por lo tanto, recomendamos se enmiende el Artículo 29(b) del PS 1136 para que lea como sigue:

Los informes de eventos vitales y/o resúmenes de las terminaciones inducidas de embarazo se utilizarán solamente para propósitos de salud pública. Sin embargo la OREV deberá hacer una base de datos con los informes de las terminaciones inducidas de embarazo, de manera que puedan estar disponibles para investigaciones futuras.

B. RECOMENDACIÓN PARA EVITAR CREAR UNA DUPLICIDAD DE FUNCIONES

El PS 1136 establece que el Registrador Estatal deberá “preparar y publicar informes de estadísticas vitales de Puerto Rico y cualquier otro informe que le sea requerido por el Departamento de Salud.” (Artículo 7(a)).

Sin embargo, observamos que en la medida no se establece que se derogaría el Artículo 10 de la Ley Núm. 81 de 14 de marzo de 1912, según enmendada, Ley Orgánica del Departamento de Salud, que establece:

El Secretario de Salud mantendrá y tendrá a su cargo aquellos servicios de estadísticas vitales y aquellas que fueran necesarias para el desempeño de sus funciones, y todos aquellos otros servicios necesarios para la protección, cuidado, mejoramiento y conservación de la salud pública que por ley se le asignen. El Secretario de Salud a través de la División de Estadísticas del Departamento de Salud será responsable de la publicación del Informe Anual de Estadísticas Vitales, del Informe de Estadísticas de las Facilidades de Salud de Puerto Rico, del Informe de Profesionales de la Salud de Puerto Rico y el Informe del Estado de Salud de la Población Penal de Puerto Rico sujeta a la jurisdicción de la Administración de Corrección y Rehabilitación. A su vez, el Secretario pondrá a disposición inmediata del pueblo los servicios estadísticos ordenados al amparo de esta pieza legislativa, mediante su publicación en la página de Internet del Departamento de Salud, donde exponga a grandes rasgos el contenido y alcance de cada uno de los servicios de estadística provistos por el Departamento. (Énfasis suplido)

En fin, el PS 1136 crea una duplicidad en deberes ministeriales, en que tanto el Secretario de Salud como el Registrador Estatal tienen el deber de producir las estadísticas vitales del país. En momentos de estrechez fiscal, entendemos que debemos evitar este tipo de duplicidad.

Por lo tanto, recomendamos que se elimine esta duplicidad de funciones. Esto se puede lograr enmendando la Ley Núm. 81 de 14 de marzo de 1912, según enmendada, Ley Orgánica del Departamento de Salud, o de lo contrario se puede eliminar la disposición correspondiente en el inciso 7 del Artículo 7(a) del PS 1136.

C. RECOMENDACIÓN PARA EVITAR CONFLICTO CON LEY DEL INSTITUTO DE ESTADÍSTICAS

La Ley Núm. 209-2003, según enmendada, también conocida como la Ley del Instituto de Estadísticas dispone que el Instituto ejercerá el poder y deber de “Ser el copropietario de toda la información y el producto estadístico que los organismos gubernamentales desarrollen; poder agregarla, difundirla y

venderla según estime conveniente, sujeto a los requisitos de confidencialidad plasmados en esta Ley” (Artículo 5(q)). Además, se dispone el deber y la facultad del Instituto de validar y aprobar “los métodos y procedimientos para el acopio, análisis, interpretación y divulgación de las estadísticas económicas, sociales, ambientales, de salud, seguridad pública y de cualquier otro sector pertinente al quehacer gubernamental y privado” (Artículo 4).

Por su parte, el PS 1136 propone en la última oración del inciso 8 del Artículo 7(a): “La información sigue siendo propiedad de la OREV, y el uso que se le dará a la misma estará regido por lo que disponga el Registrador Estatal.” Para evitar este conflicto, se recomienda que se enmiende el inciso 8 del Artículo 7(a) para que lea de la siguiente manera:

Proveer a las agencias de salud locales información derivada de los registros vitales requeridos por esta Ley, según puedan determinarse necesarios para la planificación de programas y actividades de salud. El Registrador Estatal deberá establecer un itinerario con cada agencia local de salud para el trámite de la información. La información sigue siendo copropiedad de la OREV y del Instituto de Estadísticas, y el uso estadístico que se le dará a la misma estará regido por las normas que establezca el Instituto de Estadísticas.

D. RECOMENDACIÓN PARA EVITAR LA PROLIFERACIÓN DE ESQUEMAS REGIONALES ADMINISTRATIVOS INNECESARIOS

El Artículo 9 del PS 1136 propone:

El Registrador Estatal establecerá regiones demográficas y tendrá la facultad de crear las oficinas locales que entienda necesario, siempre que exista al menos una por cada distrito senatorial. En cada región demográfica habrá por lo menos un Registrador Local, quien será nombrado por el Registrador Estatal.

Al momento, el Registro Demográfico utiliza el esquema regional del Departamento de Salud para la publicación de sus estadísticas. Esto facilita cierta comparabilidad en las estadísticas que produce el Registro Demográfico y los demás componentes del Departamento de Salud. Somos del criterio que no necesitamos crear nuevos esquemas regionales incongruentes con los existentes, particularmente en momentos de estrechez fiscal. A estos efectos, recomendamos la eliminación del Artículo 9.

E. RECOMENDACIONES PARA MEJORAR EL FLUJO DE INFORMACIÓN

La operación del Registro Demográfico de Puerto Rico en el Siglo XXI como una entidad donde la información fluye oportunamente requiere de un peritaje especializado en sistemas de información. Por demasiado tiempo, el Departamento de Salud ha rendido servicios de sistemas de información, a través de su Oficina de Información y Avances Tecnológicos (OIAT), al Registro Demográfico. En aras de ahorros gubernamentales, este arreglo puede aparentar ser una buena idea.

Pero, la realidad es que este arreglo ha demostrado ser inefectivo: la OIAT no ha podido proveer los servicios de sistemas de información que una operación tan compleja como el Registro Demográfico requiere en el Siglo XXI. A estos efectos, recomendamos que el PS 1136 establezca la creación de la División de Sistemas de Información de la OREV con la responsabilidad de operar todos los sistemas de información de la OREV.

III. Conclusión

Luego de un detenido estudio de la medida, endosamos la aprobación de la medida sujeto a las enmiendas propuestas.

Como medida deferencial, recomendamos que se le solicite la opinión a los Departamentos de Justicia y Salud, a la Universidad de Puerto Rico y demás instituciones educativas privadas. Confiamos que nuestros comentarios contribuyan al análisis de esta medida. Para aclarar cualquier interrogante pueden contactarnos en la siguiente dirección electrónica mario.marazzi@estadisticas.gobierno.pr o al teléfono (787) 993-3336.

Respetuosamente sometido,



Dr. Mario Marazzi Santiago
Director Ejecutivo

c. Plan. Joel Melendez, Presidente, Junta de Directores, Instituto de Estadísticas