



Dip. Federico Döring Casar

**DIP. MARGARITA SALDAÑA HERNÁNDEZ
PRESIDENTA DE LA MESA DIRECTIVA
CONGRESO DE LA CIUDAD DE MÉXICO**

El que suscribe, Federico Döring Casar, diputado al Congreso de la Ciudad de México, I Legislatura, integrante del Grupo Parlamentario del Partido Acción Nacional, con fundamento en lo dispuesto por los artículos 13 fracción IX, de la Ley Orgánica; y 99 fracción II; 100 fracciones I y II; y 101, del Reglamento del Congreso, ambos ordenamientos de la Ciudad de México, someto a la consideración del Pleno de este Órgano Legislativo, con carácter de urgente y obvia resolución, la siguiente PROPOSICIÓN CON PUNTO DE ACUERDO POR EL QUE SE EXHORTA A LA CONSEJERÍA JURÍDICA Y DE SERVICIOS LEGALES, Y A LA AGENCIA DIGITAL DE INNOVACIÓN PÚBLICA, AMBOS DE LA CIUDAD DE MÉXICO, A MODIFICAR DE INMEDIATO EL PROGRAMA PARA LA CONSULTA DE LAS ACTAS DE DEFUNCIÓN, A EFECTO DE QUE SEA POSIBLE CONOCER LA TOTALIDAD DE ACTAS GENERADAS Y, EN CONSECUENCIA, EL EXCESO DE MORTALIDAD EN ESTA ENTIDAD FEDERATIVA, conforme a los siguientes

ANTECEDENTES

El 25 de mayo de 2020, se publicó en la revista *Nexos* un amplio artículo de Mario Romero Zavala, Desarrollador de software especializado en el sector financiero, y Laurianne Despeghel, Consultora en economía y asuntos públicos, intitulado *¿Qué nos dicen las actas de defunción de la CDMX?*¹ El artículo explica la investigación realizada por estos autores, respecto de los folios de las actas de defunción de los

¹ Romero, Mario y Despeghel, Laurianne, “¿Qué nos dicen las actas de defunción de la CDMX?”, *Nexos*, México, 25 de mayo de 2020, <https://datos.nexos.com.mx/?p=1388>



Dip. Federico Döring Casar

52 juzgados de la Ciudad de México, con el fin de identificar el exceso de mortalidad en la Ciudad de México, entendiendo tal exceso –a decir de la Organización Mundial de la Salud– como “la mortalidad superior a la esperada en función de la tasa de mortalidad sin crisis (como la de la actual pandemia) en la población de interés”, y se calcula comparando los decesos durante un periodo reciente, con el valor esperado con base en tendencias pasadas. Así, el estudio hizo posible incluir no sólo a las personas que fallecieron oficialmente por COVID-19, sino también a aquellas que fallecieron por otras causas, por ejemplo, quienes murieron en sus hogares sin que se les realizaran pruebas para detectar COVID-19, o por falta de acceso a hospitales para que se les atendiera por alguna otra enfermedad.

Para lograr lo anterior, el trabajo metodológico realizado por los autores –y explicado por ellos mismos– consistió en lo siguiente:

La Dirección General del Registro Civil de la Ciudad de México pone a disposición del público un sitio desde el cual es posible descargar copias certificadas de las actas de defunción registradas para cualquiera de los 52 juzgados del Registro Civil de la ciudad. Desde este sitio, y con el año de registro, número del juzgado (1-52), y número de acta, el sistema encuentra el acta de defunción correspondiente, si es que ésta existe. El análisis se fundamentó en la intuición de que los números de actas eran consecutivos por lo que la primer acta registrada del año, para cada juzgado, sería la “uno”; la segunda el acta 2, luego 3, y así sucesivamente hasta registrar la última acta del año en cada juzgado. Este diseño de actas “foliadas” permite, entonces, encontrar el número total de registros de defunción para cada juzgado en un año determinado, sin necesidad de revisar acta por acta. En efecto, el solo número de folio más alto será indicativo del número total de actas emitidas en ese año.

El algoritmo de búsqueda electrónica consiste en localizar, de manera iterativa, el acta con el número más alto para cada juzgado. Para esto, primero se busca un folio de acta elevado —que es poco probable que haya sido generado en ese juzgado, supongamos “10 000”—, se realiza la



Dip. Federico Döring Casar

búsqueda y en caso de no encontrarse, se concluye que en el juzgado en cuestión se han registrado menos de 10 000 actas para dicho año. Luego, se prueba con número de acta a la mitad entre 0 y 10 000, es decir, el “5000”; si el sistema arroja un resultado positivo es indicativo que se han generado entre 5000 y 10 000 actas en ese juzgado. Se realizan más iteraciones aproximativas, siempre a la mitad, es decir, ahora 7500. Si el acta existe, se puede deducir que el número total se encuentra entre “7500” y “10 000”. Si el acta no existe, el número total se ubica entre 5000 y 7500. Así sucesivamente, el programa realiza búsquedas convergentes hasta encontrar la última acta registrada para el juzgado.

Para obtener el número de actas con cortes mensuales, se repite el mismo ejercicio, pero esta vez revisando también la fecha de defunción con el fin de acotar la búsqueda para cada mes del año, aplicando el mismo método de búsqueda binaria para encontrar el folio más grande para cada mes.

Si bien el razonamiento es relativamente sencillo y el proceso para obtener los datos no requiere más que conocer el número de acta, existen al menos dos posibles fuentes de ruido en estos datos. Por una parte, se han identificado casos para los cuales existe una diferencia entre la fecha de defunción y la fecha de registro de ésta, de meses o incluso hasta un año. Esos casos, conocidos como actas extemporáneas, no afectan el análisis ya que se dan todos los años. Por otra parte, existen actas con folios “saltados”. Es decir, un juzgado puede pasar del acta 3735 al acta 3737, quedando el acta 3736 como “no encontrada” según el sistema de consulta del Registro Civil.

Dicho lo anterior, y con el objetivo de medir qué tanto pudiera afectar los resultados obtenidos, se tomó una muestra aleatoria significativa (95 % de confianza, 2.5 % de error) para los tres juzgados con más fallecidos registrados en 2020, que son los juzgados 14, 18 y 51. En un análisis de estas tres muestras, se pudo verificar que para los tres juzgados, menos del 2.4 % de las actas registradas en 2020 corresponden a años anteriores, y que los folios faltantes representan menos del 2.17 %. El juzgado 18 es el que tiene el porcentaje más alto al sumar los dos tipos de errores, con 2.722 %. Por lo tanto, lo anterior valida la intuición de usar los números de folio de las actas de defunción como proxy del número de decesos registrados durante un periodo determinado.



Dip. Federico Döring Casar

Finalmente, es importante aclarar que el proceso de obtención de los datos se llevó a cabo sin que fuera necesario descargar ningún acta, pues basta verificar que ésta exista. El sistema, después de indicar si el acta existe, ofrece la opción de descargar una copia certificada, lo cual no fue necesario. Si bien el ejercicio fue realizado mediante un programa, éste podría realizarse de manera manual utilizando cualquier navegador. El programa que escribimos permitió automatizar dicha tarea repetitiva, sin embargo, no brinda ningún acceso especial al sistema que, por cierto, es de libre acceso para todos. Por otra parte, se programó una “espera” artificial en el código, de diez segundos entre solicitudes, con el fin de evitar cualquier posible saturación.

Una vez obtenidos los datos para 2020, hasta el 20 de mayo, se repitió el mismo ejercicio para los datos correspondientes al 2019, con cortes al final de cada mes de enero a mayo. Las cifras para los años anteriores fueron obtenidas en las estadísticas de mortalidad del INEGI, disponible hasta el 2018.

Como una prueba adicional para entender qué tan robusto es nuestro método, comparamos el número de actas de defunción emitidas por el Registro Civil de la Ciudad de México para los años 2016, 2017 y 2018, con el número de muertes reportadas por el INEGI para los mismos años. En los tres años, las cifras calculadas a partir de las actas de defunción del Registro Civil son mayores a las del INEGI, pero la diferencia siempre es menor al 0.6 %.²

Con base en este planteamiento metodológico, los autores compararon el registro de defunciones en la Ciudad de México, desde el primer día de enero de 2020, al 20 de mayo de 2020, contra el mismo periodo de los años 2016, 2017, 2018 y 2019, obteniendo como resultado un exceso de mortalidad de 37% en el mes de abril de 2020, y de 120% en los veinte primeros días del mes de mayo de 2020. Es decir, 8072 decesos más hasta el 20 de mayo de 2020 (en comparación con el mismo periodo de los cuatro años anteriores), cifra muy por encima del número de

² *Ibidem.*



Dip. Federico Döring Casar

fallecidos reportados por la Secretaría de Salud local (1832 decesos hasta el 22 de mayo).

Desde entonces, estos autores realizaron el mismo ejercicio para los subsecuentes meses, a efecto de mantener actualizada la cifra de exceso de mortalidad, hasta febrero de 2021. Sin embargo, el pasado 6 de marzo del año en curso, Mario Romero escribió en su cuenta de tuitter lo siguiente: “Lamento decir que modificaron el sistema de consulta del RC (Registro Civil) para requerir un nombre y apellido al hacer una solicitud de búsqueda de actas. Esto hace imposible seguir utilizando ese sistema para determinar el número de actas de defunción registradas”, mensaje acompañado de una imagen del sitio web oficial del Registro Civil de la Ciudad de México, que, entre otras leyendas, tiene una que reza: “Debe ingresar el nombre y primer apellido del finado”

Que el Gobierno de la Ciudad de México haya modificado el programa para acceder al número total de actas de defunción expedidas en la capital, como lo habían hecho desde mayo pasado Romero y Despeghel, es un atentado contra el principio constitucional de transparencia y el derecho constitucional de acceso a la información pública. En efecto, el artículo 3º., numeral 2, de la Constitución Política de la Ciudad de México, dispone que en esta entidad federativa se asume, entre otros, el siguiente principio: “la rectoría del ejercicio de la función pública apegada a la ética, la austeridad, la racionalidad, la transparencia, la apertura, la responsabilidad, la participación ciudadana y la rendición de cuentas con control de la gestión y evaluación”. En tanto que el artículo 60 de la propia norma suprema de la Ciudad de México, establece lo siguiente:



Dip. Federico Döring Casar

Artículo 60

Garantía del debido ejercicio y la probidad en la función pública

1. Se garantiza el derecho a la buena administración a través de un gobierno abierto, integral, honesto, transparente, profesional, eficaz, eficiente, austero incluyente, y resiliente que procure el interés público y combata la corrupción.

El gobierno abierto es un sistema que obliga a los entes públicos a informar a través de una plataforma de accesibilidad universal, de datos abiertos y apoyada en nuevas tecnologías que garanticen de forma completa y actualizada la transparencia, la rendición de cuentas y el acceso a la información. Asimismo, se deberán generar acciones y políticas públicas orientadas a la apertura gubernamental a fin de contribuir a la solución de los problemas públicos a través de instrumentos ciudadanos participativos, efectivos y transversales. La ley establecerá los mecanismos para su cumplimiento.

...

Los principios de austeridad, moderación, honradez, eficiencia, eficacia, economía, transparencia, racionalidad y rendición de cuentas, son de observancia obligatoria en el ejercicio y asignación de los recursos de la Ciudad que realicen las personas servidoras públicas. En todo caso se observarán los principios rectores y de la hacienda pública establecidos en esta Constitución. Su aplicación será compatible con el objetivo de dar cumplimiento a los derechos reconocidos en esta Constitución y las leyes. La austeridad no podrá ser invocada para justificar la restricción, disminución o supresión de programas sociales.

Toda persona servidora pública, de conformidad con lo establecido en el artículo 64 del presente Título, garantizará en el ejercicio de sus funciones, el cumplimiento y observancia de los principios generales que rigen la función pública de acuerdo con lo establecido en esta Constitución y en toda legislación aplicable.

...

2. a 3. ...



Dip. Federico Döring Casar

Asimismo, para el caso que nos ocupa el Código Civil para el Distrito Federal dispone lo siguiente en el artículo 48:

ARTÍCULO 48.- Toda persona puede pedir testimonios completos o en extracto de las actas del Registro Civil; así como de los apuntes y documentos con ellas relacionadas y los jueces y registradores estarán obligados a darlos.

...

...

En la Ciudad de México, la transparencia no es pues, un derecho potestativo del gobierno en turno, sino un principio constitucional cuya aplicación por parte de los servidores públicos está sólidamente desarrollada por la propia Constitución local y la legislación secundaria. La determinación recién tomada por algún servidor público del Registro Civil para limitar el acceso de la ciudadanía al número total de actas de defunción, es un atentado contra el derecho constitucional de acceso a la información pública, particularmente porque resulta por demás evidente que se trata de una acción para evitar que quienes han utilizado esta información para registrar el exceso de mortalidad en la capital del país, continúen realizando este ejercicio, de modo que se trata de un acto de opacidad en el ejercicio de la función pública por parte de servidores públicos del Registro Civil.

Y cobra relevancia lo anterior, porque sin este ejercicio realizado por Romero y Despeghel, sencillamente en esta entidad federativa no es posible tener acceso a datos recientes, relativos al exceso de mortalidad. En efecto, no fue sino hasta cuatro meses después de la publicación del primer artículos de estos autores en la revista *Nexos*, cuando en septiembre de 2020 el Gobierno de la Ciudad de México hizo públicos dos documentos sobre el tema; el primero, titulado “Análisis de la



Dip. Federico Döring Casar

Mortalidad en la Ciudad de México Durante el Primer Semestre de 2020 en el Contexto de la Pandemia por SARS-CoV-2” escrito por Caro, Ormsby y Galindo, y el segundo fue publicado por la Agencia Digital de Innovación Pública (ADIP) bajo el nombre “Reporte de Exceso de Mortalidad CDMX”; ambos estudios arrojaron cifras muy cercanas a las publicadas por Romero y Despeghe para los mismos periodos. El gobierno local señaló que estos datos serían actualizados periódicamente, sin embargo, en la página de la Secretaría de Salud local, la información simplemente no está disponible³, en tanto que, en la página de la ADIP, la información sólo está actualizada hasta el mes de enero pasado⁴.

En suma, por un lado, la autoridad es incapaz de proporcionar a la ciudadanía el dato reciente de exceso de mortalidad en la Ciudad de México, y por otro lado, evita que los particulares puedan realizarlo, modificando el programa para la consulta de actas de defunción en la página del Registro Civil, generando opacidad en la función pública, y atentando contra el principio constitucional de transparencia y el derecho constitucional de acceso a la información pública.

Por todo lo anteriormente expuesto, someto a la consideración de este órgano legislativo, la presente Proposición con

PUNTO DE ACUERDO

³ <http://data.salud.cdmx.gob.mx/portal/index.php/informacion-en-salud/103-informacion-salud/354-mortalidad>

⁴ <https://covid19.cdmx.gob.mx/comunicacion/nota/exceso-de-mortalidad>



Dip. Federico Döring Casar

ÚNICO. El Congreso de la Ciudad de México rechaza categóricamente la pretensión de limitar el derecho de acceso a la información pública, y exhorta al Consejero Jurídico y de Servicios Legales de la Ciudad de México, Mtro. Néstor Vargas Solano, y al titular de la Agencia Digital de Innovación Pública, Lic. José Antonio Peña Merino, a no generar opacidad en el acceso a los datos generados por el Registro Civil, y se modifique de inmediato el programa para la consulta de las actas de defunción, a efecto de que sea posible conocer la totalidad de actas generadas y, en consecuencia, el exceso de mortalidad en esta entidad federativa, garantizando de este modo el principio constitucional de transparencia y el derecho constitucional de acceso a la información pública.

Ciudad de México, a los once días del mes de marzo de dos mil veintiuno

DocuSigned by:
FEDERICO DÖRING CASAR
872D0FA25A4243C...

DIP. FEDERICO DÖRING CASAR