

# INFORME SOBRE EL ESTADO DEL MARCO LEGAL PARA LA PRESTACIÓN DE SERVICIOS DE TELEMEDICINA EN LA CIUDAD DE MÉXICO

POR MARISA AIZENBERG



GOBIERNO DE LA  
CIUDAD DE MÉXICO

SECRETARÍA  
DE SALUD



29 de septiembre de 2021.

**Para:** Banco Interamericano de Desarrollo (BID)

**At.:** Dr. Luis Tejerina

**De:** Dra. Marisa Aizenberg

## **INFORME SOBRE EL ESTADO DEL MARCO LEGAL PARA LA PRESTACIÓN DE SERVICIOS DE TELEMEDICINA EN LA CIUDAD DE MÉXICO**

De conformidad con el requerimiento efectuado en la reunión llevada a cabo el día 7 de julio de 2021, hacemos llegar el presente informe preliminar conteniendo el relevamiento normativo de aquellas dimensiones jurídicas que estimamos relevantes a los efectos de implementar y desarrollar un sistema de telemedicina en la Ciudad de México.

Las categorías y dimensiones relevadas coinciden con aquellas consensuadas y validadas<sup>1</sup> en el Plan sobre **“Marco normativo para la salud digital en América Latina y el Caribe. El caso de la Telemedicina”**.

Se aclara que el presente documento es una guía preliminar y orientativa, y no implica un análisis definitivo ni conclusivo sobre las acciones a adoptar para la implementación de servicios de telemedicina, así como tampoco con relación a la madurez de las normas vigentes en la Ciudad de México.

En tal sentido, es intención del presente informe, esquematizar el estado de situación actual relacionado con las normas vigentes que, directa o indirectamente, podrían impactar en el uso de servicios de teleasistencia. El mismo se realiza en el marco de las actividades del proyecto encomendado por el BID sobre telemedicina, y tiene como objetivo final<sup>2</sup> llevar a cabo un informe especializado en torno a la madurez de la normativa vigente en la Ciudad de México, destacando fortalezas y vacancias; para permitirles contar con la colaboración en la elaboración de una hoja de ruta normativa.

---

<sup>1</sup> La consultora y su equipo de trabajo se encuentran desarrollando una labor de investigación sobre la madurez de los marcos normativos en América Latina y el Caribe para la implementación de la telemedicina como herramienta asistencial. La segunda etapa de trabajo de dicha investigación consistió en validar con consultores e instituciones expertas en telemedicina, las categorías y dimensiones elaboradas por el equipo de investigación, así como también la metodología de evaluación (*scoring*).

<sup>2</sup> La elaboración del informe de madurez será realizada de conformidad con los tiempos previstos en el Plan de Trabajo del “Marco normativo para la salud digital en América Latina y el Caribe. El caso de la Telemedicina”.

## ***CONTENIDO***

❖ INTRODUCCIÓN .....	3
❖ MARCO LEGAL PARA LA PRESTACIÓN DE SERVICIOS DE TELEMEDICINA EN CIUDAD DE MÉXICO .....	5
❖ MADUREZ NORMATIVA DEL MARCO LEGAL .....	16
❖ CONCLUSIONES PRELIMINARES .....	20

## INTRODUCCIÓN

Transitamos una nueva era en la que convergen tecnologías que fusionan las dimensiones físicas, digitales y biológicas, planteando cambios verdaderamente disruptivos. En el sector sanitario, se manifiestan a través de una fase de digitalización impulsada por el aumento de los volúmenes de datos, la potencia de los sistemas computacionales, apoyada en la conectividad e interoperabilidad.

Ello supone oportunidades de transformación digital en salud para mejorar el acceso y la equidad a los servicios, pero entraña potenciales riesgos que requieren robustecer los marcos normativos para afrontar los desafíos que plantea el ecosistema tecnológico.

Es en este contexto, que la telemedicina surge como una de las mayores innovaciones, no sólo desde el punto de vista tecnológico, sino también cultural y social, que favorece el acceso a la atención en salud, mejora la calidad asistencial y la eficiencia organizativa<sup>3</sup>.

Si bien los usos de la telemedicina se remontan a varias décadas atrás, la declaración de pandemia global COVID-19<sup>4</sup> hizo que la telemedicina emergiera como una alternativa para la continuidad de las prestaciones sanitarias<sup>5</sup>, estimulando su uso, importancia y utilidad como estrategia para mantener el vínculo asistencial sin riesgo de contagios para las personas que requerían una consulta o el seguimiento de su patología y facilitó, además, en contextos de emergencia, la evaluación de pacientes con sospecha de COVID-19 y el monitoreo de contactos estrechos<sup>6</sup>.

Los beneficios de la telemedicina resultan notorios, dentro de los cuales cabe destacar<sup>7</sup>:

- ✓ Mejora la equidad en el acceso a los servicios de salud independientemente de la localización geográfica;
- ✓ Favorece la continuidad asistencial;
- ✓ Reduce los tiempos de espera (tanto en el diagnóstico como en el tratamiento);
- ✓ Permite el trabajo colaborativo y en red entre equipos de salud;
- ✓ Posibilita la realización de consultas remotas en los distintos niveles de atención (desde el nivel primario al hospital de referencia), mejorando la eficiencia de los servicios de salud;
- ✓ Colabora en la formación de los equipos sanitarios.

---

<sup>3</sup> Organización Panamericana de la Salud, *Marco de Implementación de un Servicio de Telemedicina*. Washington DC, 2016. <https://iris.paho.org/handle/10665.2/28413>

<sup>4</sup> El 11 de marzo del 2020 la Organización Mundial de la Salud (OMS) profundamente preocupada por los alarmantes niveles de propagación de la enfermedad y por su gravedad, y por los niveles también alarmantes de inacción, determina en su evaluación que la COVID-19 puede caracterizarse como una pandemia. Ver <https://www.who.int/es/news/item/27-04-2020-who-timeline---covid-19>

<sup>5</sup> Aizenberg, Marisa. Lecciones aprendidas en pandemia: el caso de la teleasistencia. Publicado en *Microjuris* 12/02/21

<sup>6</sup> Aizenberg Marisa, *Ante la pandemia, el valor de la telemedicina y la necesidad de su regulación*, Thomson Reuters, La Ley Online, 2020. Cita: TR LALEY AR/DOC/1033/2020

<sup>7</sup> Organización Panamericana de la Salud, Op. Cit.

Claro está, junto a las ventajas enunciadas, aparecen necesidades emergentes de la implementación de planes y programas de telemedicina que deben ser considerados<sup>8</sup>.

Este escenario ha llevado a varios países de la región de América Latina y el Caribe a comenzar con la elaboración de planes, estrategias y objetivos vinculados al desarrollo de la salud digital en un corto, mediano y largo plazo, focalizando en el uso de la telemedicina como herramienta de asistencia.

La colaboración y la articulación de esfuerzos juegan un rol fundamental para el desarrollo de nuevas tecnologías y lograr implementar a la telemedicina como una política de salud; por lo que se requiere reforzar el compromiso de los diversos actores que conforman el Sector y lograr una interacción y cooperación eficaz con los otros Sectores involucrados. Especial colaboración se requerirá desde las áreas de tecnología y de educación.

Tomando en consideración lo hasta aquí expuesto, a continuación elaboramos un informe preliminar con el estado de situación de la normativa legal vigente a nivel nacional y de la Ciudad de México, como paso previo al análisis de la madurez de dichas normas.

---

<sup>8</sup> Dentro de las principales fuentes de resistencia interna, la literatura especializada señala los cambios que se producen en los procesos de trabajo y las transformaciones organizativas. También los factores económicos han sido descritos como una barrera, donde estudios realizados en Estados Unidos señalaron la ausencia de modelos de reembolso de la actividad como un factor fundamental.  
Organización Panamericana de la Salud, Op. Cit.

## MARCO LEGAL PARA LA PRESTACIÓN DE SERVICIOS DE TELEMEDICINA EN CIUDAD DE MÉXICO

### A) Normativas específicas sobre telesalud, telemedicina y/o teleasistencia

Actualmente, no existe legislación específicas que regulen el ejercicio de la telemedicina con alcance federal, ni en la Ciudad de México. A la fecha, si bien la Secretaría de Salud impulsa programas, mecanismos, estrategias y emite disposiciones sanitarias para hacer efectivo el derecho a la protección de la salud, el Estado de México no cuenta con una norma que regule la prestación de servicios de salud a distancia.

Pese a ello, es posible mencionar ciertos antecedentes que muestran el desarrollo e interés del país por impulsar la normatividad de la telemedicina como herramienta asistencial. A tales efectos, nos encontramos con el **Acuerdo de la Comisión Especial de Reclusorios de diciembre de 2016** por el que se impulsó la telemedicina en las unidades médicas de los reclusorios y centros para adolescentes del sistema penitenciario de la Ciudad de México, bajo el entendimiento de que la telemedicina permitiría mejorar y elevar la calidad de la atención médica especializada, integral y oportuna de la población privada de la libertad, y la optimización de los recursos humanos y financieros. Dicho acuerdo prevé la labor conjunta entre la Asamblea Legislativa, la Secretaría de Salud y el Sistema Penitenciario.

A nivel nacional, se destaca el **Proyecto de norma PROY-NOM-036-SSA3-2015**, para la regulación de la atención médica a distancia, presentado con fecha 21 de diciembre de 2015 y que tenía por objeto establecer los procedimientos que debe seguir el personal de salud que preste servicios de atención médica a distancia, así como las características mínimas de infraestructura y equipamiento que deben observarse en los establecimientos que presten dichos servicios, para garantizar la buena práctica de esta modalidad a través del uso de las Tecnologías de la Información y Comunicaciones conforme con las disposiciones jurídicas aplicables. Sin embargo, el proyecto fue cancelado mediante el aviso de fecha 27 de abril de 2018.

En sentido similar, el pasado 24 de marzo de 2021, se presentó en la Cámara de Diputados la **Iniciativa con Proyecto de Decreto por el que se expide la Ley de Salud Digital**, la cual establece las bases para regular las actividades y servicios relacionadas con la salud brindados mediante las Tecnologías de la Información y las Comunicaciones (TIC), incluyendo la telemedicina, teleducación en salud, uso de macrodatos, robótica, así como otras tecnologías futuras<sup>9</sup>.

---

<sup>9</sup> La Iniciativa incluye, entre otras, las siguientes cuestiones: 1. Derechos de los pacientes en el ámbito de la salud digital: a recibir servicios de telemedicina de calidad; tener un expediente clínico electrónico verídico, completo, interoperable e integrado; a la expedición de recetas médicas electrónicas, a la protección de datos personales y al consentimiento informado, principalmente. 2. Autorizaciones: las personas físicas y morales que deseen prestar servicios vinculados con la salud digital y la telemedicina deberán obtener una autorización del Centro Nacional de Excelencia Tecnológica en Salud (CENETEC), cuyos requisitos específicos serán determinados por este. 3. Autoridad competente: se propone dotar de atribuciones regulatorias, de promoción y de supervisión al CENETEC a efecto de ejecutar la referida ley y monitorear su cumplimiento. 4. Receta médica electrónica: además de los datos comunes, la prescripción médica deberá contener la firma electrónica o digital de quien la expide y cumplir con los lineamientos

La ausencia de normas locales se contrapesa con la existencia de informes técnicos, guías de actuación, recomendaciones, entre otros documentos elaborados por el Centro Nacional de Excelencia Tecnológica en Salud (CENETEC)<sup>10</sup>. Entre ellos, es posible enumerar los siguientes:

- **Catálogo de servicios por telesalud<sup>11</sup> (2020)**. Aquí la CENETEC presenta un marco de referencia para homogeneizar criterios permitiendo que los tomadores de decisiones e implementadores en el ámbito de la telesalud puedan comunicarse en los mismos términos. De esta manera, se realiza una exhaustiva descripción de servicios y medios de comunicación, entre los cuales es posible encontrar la consulta externa, la interconsulta, el monitoreo de pacientes, educación a distancia, estación de telemedicina, equipo de videoconferencia, dispositivo de telepresencia móvil, etc. Finalmente, se presentan de forma gráfica las posibles combinaciones de servicios de salud con medios de comunicación.
- **Unidad de contacto para interconsulta a distancia (UCID) México. Atención a enfermedades crónicas<sup>12</sup> (2020)**. Este documento propone servicios, logística y criterios tecnológicos que deberán tenerse en cuenta al momento de la instalación de una Unidad de Contacto para Interconsulta a Distancia (UCID) que ayude a las unidades médicas del primer nivel de atención en la prestación de servicios oportuna a pacientes con enfermedades crónicas (diabetes, hipertensión, sobrepeso y obesidad).
- **Guía para la planeación y elaboración de proyectos de telesalud<sup>13</sup> (2020)**: elaborado junto a la Secretaría de Salud del gobierno federal, esta guía representa

---

que para tal efecto emita el CENETEC. Las recetas médicas electrónicas deberán ser aceptadas por las farmacias y establecimientos de salud habilitados para tal efecto. 5. Expediente médico electrónico: todos los prestadores de servicios de salud deberán integrar los registros que correspondan al expediente electrónico, el cual deberá garantizar su interoperabilidad entre diversas interfaces y estándares comunes. Asimismo, los pacientes deberán otorgar su consentimiento informado en términos de la Ley General de Salud, el cual podrá ser revocado.

<sup>10</sup> El Artículo 41 del Reglamento Interior de la Secretaría de Salud de México establece que corresponden al Centro Nacional de Excelencia Tecnológica en Salud, las siguientes atribuciones: I. Difundir de forma sistemática y objetiva información sobre dispositivos médicos, telesalud, guías de práctica clínica y evaluación de tecnologías para la salud, con el fin de promover su uso apropiado, seguro y eficiente como instrumento para la toma de decisiones en beneficio de la población y la excelencia en la práctica clínica; II. Establecer convenios y coordinar actividades con centros colaboradores de tecnologías para la salud donde participen instituciones del sector salud de la comunidad científica, académica y empresarial que tengan por objeto impulsar la modernización, innovación, excelencia y desarrollo de tecnologías para la salud apropiadas a las necesidades del país; III. Establecer coordinación permanente con los organismos nacionales e internacionales dedicados a los dispositivos médicos, guías de práctica clínica, telesalud y evaluación de tecnologías en salud para el intercambio de información y participación continua; IV. Generar e integrar lineamientos en materia de equipamiento médico, para apoyar su incorporación, uso, mantenimiento, reemplazo y baja técnica, así como asesorar en esta materia a las unidades que lo soliciten V. Elaborar, establecer y difundir los lineamientos nacionales de infraestructura tecnológica, políticas y procesos para incorporar y desarrollar los servicios de telesalud dentro del Sistema Nacional de Salud con el fin de favorecer la integración de redes y para coadyuvar a la equidad, accesibilidad y calidad en los servicios de salud en coordinación con las áreas competentes de la Secretaría de Salud; VI. Conducir la aplicación, adopción y uso de los servicios de telesalud dentro del Sistema Nacional de Salud, apoyando la incorporación de las tecnologías telemáticas relacionadas con los servicios de atención médica; entre otras.

<https://www.gob.mx/salud/cenetec/documentos/atribuciones-de-cenetec> [última vez consultado 26/09/2021]

<sup>11</sup> [https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/576068/Cat\\_logoServiciosPorTelesalud\\_ver.1.7.pdf](https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/576068/Cat_logoServiciosPorTelesalud_ver.1.7.pdf) [última vez consultado 26/09/2021]

<sup>12</sup> [https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/561447/ModeloGral\\_UCID\\_Cronicos.pdf](https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/561447/ModeloGral_UCID_Cronicos.pdf) [última vez consultado 26/09/2021]

<sup>13</sup> [https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/581206/TS\\_GuiaPlaneacionyElaboracionProyectos-20200928.pdf](https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/581206/TS_GuiaPlaneacionyElaboracionProyectos-20200928.pdf) [última vez consultado 26/09/2021]

un instrumento de planeación que orienta y apoya a las entidades estatales e instituciones que conforman el sector sanitario en el desarrollo de proyectos de Telesalud para su adecuada planeación, gestión, implementación, operación y evaluación.

- **Modelo de atención médica a distancia<sup>14</sup> (2019)**: nuevamente junto a la Secretaría de Salud del gobierno federal, en este documento se describen con un importante nivel de detalle los procesos de teleconsulta, tanto en tiempo real como de manera asincrónica, así como también los componentes que deberán reunir los modelos de equipamiento y los sistemas de almacenamiento.

Debido a la ausencia de legislación específica local, y ante la existencia de normas que indirectamente<sup>15</sup> resultan aplicables a los procesos de atención de telemedicina, procederemos a complementar el relevamiento del marco legal con aquellas normativas que, en ese mismo ámbito, resulten aplicables. Referiremos en primer lugar a aquellas normas de alcance federal, para luego abocarnos a las que particularmente estén vigentes en la Ciudad de México.

## **B) Normas que indirectamente impactan en la teleasistencia**

### **I. Normas de alcance federal**

En este primer grupo, referiremos a aquellas normativas que impactan en la Ciudad de México por su carácter federal, y que necesariamente deberán ser atendidas para la prestación de servicios de telemedicina dentro de dicha jurisdicción.

#### **• Leyes de derechos de los pacientes**

En primer lugar la **Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos<sup>16</sup>** establece en su artículo 4 que toda persona tiene derecho a la protección de la salud y que la ley definirá las bases y modalidades para el acceso a los servicios de salud y establecerá la concurrencia de la federación y las entidades federativas en materia de salubridad general.

*“Toda Persona tiene derecho a la protección de la salud. La Ley definirá las bases y modalidades para el acceso a los servicios de salud y establecerá la concurrencia de la Federación y las entidades federativas en materia de salubridad general, conforme a lo que dispone la fracción XVI del artículo 73 de esta Constitución. La Ley definirá un sistema*

---

<sup>14</sup> [https://www.gob.mx/cs/uploads/attachment/file/567998/Mod\\_gral\\_AMD-dic2019.pdf](https://www.gob.mx/cs/uploads/attachment/file/567998/Mod_gral_AMD-dic2019.pdf) [última vez consultado 26/09/2021]

<sup>15</sup> De las siete (7) categorías elaboradas en el marco conceptual normativo de referencia en Telemedicina, una (1) es considerada la categoría “núcleo”, que refiere a las normas, o marcos regulatorios específicos de telemedicina; mientras que las restantes seis (6) son dimensiones adyacentes, que hacen a la práctica telemedica, pero que no han sido especialmente normativizados sobre la implementación de la teleasistencia. Por ejemplo, dentro de las categorías adyacentes se encuentra aquella relacionada a la “Protección de los datos personales”, aquella vinculada a los derechos de los pacientes, etcétera.

<sup>16</sup> [http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/1\\_280521.pdf](http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/1_280521.pdf) [última vez consultado 26/09/2021]



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

Dentro del cuerpo normativo que hace a los derechos de los pacientes, se destaca además, la **Ley General de Salud y su reglamento**. En la ley, el capítulo IX, “Derechos y obligaciones de los beneficiarios”, se dedica a enumerar todos los derechos que asisten a los ciudadanos, tales como trato digno y respetuoso, recibir información suficiente, clara, oportuna y veraz sobre su salud, la posibilidad de decidir libremente su atención, la confidencialidad del tratamiento, entre otros.

En relación a las obligaciones, se hace mención al trato respetuoso al personal médico, cumplir con las recomendaciones y prescripciones indicadas por el personal, informar verazmente y con exactitud al equipo de salud sobre los antecedentes, necesidades y problemas de salud, etc.

El reglamento, por su parte, en el Capítulo II regula los derechos y obligaciones de los usuarios y participación de la comunidad, donde establece las siguientes disposiciones:

- Las autoridades sanitarias competentes y las propias instituciones de salud establecerán procedimientos de orientación y asesoría a los demandantes y usuarios sobre el uso de los servicios que requieran.
- Las dependencias y entidades del sector salud y los gobiernos de las entidades federativas, promoverán y apoyarán la formación de grupos, asociaciones y demás instituciones que tengan por objeto participar organizadamente en los programas de mejoramiento de la salud individual y colectiva, así como en los de prevención de enfermedades, accidentes, rehabilitación y cuidados paliativos
- Los usuarios tendrán derecho a obtener prestaciones de salud oportunas y de calidad idónea y a recibir atención profesional y éticamente responsable, así como trato respetuoso y digno de los profesionales, técnicos y auxiliares.
- Toda persona podrá solicitar a la autoridad sanitaria correspondiente, la internación de enfermos cuando éstos se encuentren impedidos de solicitar auxilio por sí mismos.

#### • **Leyes sobre los sistemas de expediente clínico electrónico e interoperabilidad**

En este punto corresponden resaltar las normas **NOM-035-SSA3-2012** y **NOM-024-SSA3-2010**. La primera, está enfocada a la información en salud teniendo por objeto establecer los criterios y procedimientos que se deben seguir para producir, captar, integrar, procesar, sistematizar, evaluar y divulgar la Información en Salud. Por su parte, la segunda apunta a establecer los objetivos funcionales y funcionalidades que deberán observar los productos de Sistemas de Expediente Clínico Electrónico para garantizar la interoperabilidad, procesamiento, interpretación, confidencialidad, seguridad y uso de estándares y catálogos de la información de los registros electrónicos en salud.

### • **Leyes de Protección de datos personales**

La **Ley Federal de Protección de Datos Personales**<sup>17</sup>, de orden público y de observancia general en toda la República de México, tiene por objeto la protección de los datos personales en posesión de los particulares, con la finalidad de regular su tratamiento legítimo, controlado e informado, a efecto de garantizar la privacidad y el derecho a la autodeterminación informativa de las personas.

Se consideran a los datos de salud como datos sensibles, contando con especiales provisiones por ejemplo en torno al consentimiento *“No será necesario el consentimiento para el tratamiento de los datos personales cuando (...) Sean indispensables para la atención médica, la prevención, diagnóstico, la prestación de asistencia sanitaria, tratamientos médicos o la gestión de servicios sanitarios, mientras el titular no esté en condiciones de otorgar el consentimiento, en los términos que establece la Ley General de Salud y demás disposiciones jurídicas aplicables y que dicho tratamiento de datos se realice por una persona sujeta al secreto profesional u obligación equivalente (...)”* (art. 10 in fine).

Por otro lado, México cuenta con la **Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental**<sup>18</sup>, la que tiene por finalidad proveer lo necesario para garantizar el acceso de toda persona a la información en posesión de los Poderes de la Unión, los órganos constitucionales autónomos o con autonomía legal, y cualquier otra entidad federal.

Toda la información gubernamental a que se refiere la Ley es pública y los particulares tendrán acceso a la misma en los términos que ésta señala, y bajo criterios de interpretación conforme a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; la Declaración Universal de los Derechos Humanos; el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos; la Convención Americana sobre Derechos Humanos; la Convención Sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Contra la Mujer, y demás instrumentos internacionales suscritos y ratificados por el Estado Mexicano y la interpretación que de los mismos hayan realizado los órganos internacionales especializados.

### • **Ley de Firma Electrónica**<sup>19</sup> - **Decreto por el que se expide la Ley de Firma Electrónica Avanzada.**

Define a la **Firma Electrónica Avanzada** como el *“conjunto de datos y caracteres que permite la identificación del firmante, que ha sido creada por medios electrónicos bajo su exclusivo control, de manera que está vinculada únicamente al mismo y a los datos a*

<sup>17</sup> [DOF - Diario Oficial de la Federación](#) [última vez consultado 26/09/2021]

<sup>18</sup> [OEA :: SAJ :: Departamento de Derecho Internacional \(DDI\):: Protección de Datos Personales \(oas.org\)](#) [última vez consultado 26/09/2021]

<sup>19</sup> [DOF - Diario Oficial de la Federación](#) [última vez consultado 26/09/2021]

los que se refiere, lo que permite que sea detectable cualquier modificación ulterior de éstos, la cual produce los mismos efectos jurídicos que la firma autógrafa” (art. 2 punto XIII).

● **Normativa de Gobernanza: Estrategia Digital Nacional 2021 – 2024<sup>20</sup>.**

La Estrategia Digital Nacional es una hoja de ruta para que las instituciones de la Administración Pública Federal puedan orientar los esfuerzos e iniciativas tecnológicas y de seguridad de la información en una misma dirección y sentido tecnológico, atendiendo sus necesidades internas y aquellas que satisfacen demandas ciudadanas, alineándose a las políticas generales establecidas en el Plan Nacional de Desarrollo 2019- 2024.

● **Normativa vinculada a los profesionales de la salud**

No verificamos la existencia de un Código Médico unificado a nivel nacional. Sí se han relevado diversas directivas éticas en el ejercicio profesional, dentro de las cuales destacamos el Código del Colegio Mexicano de Especialistas en Ginecología y Obstetricia<sup>21</sup>, la Carta de los Derechos Generales de las y los Médicos y el Código de Conducta y Ética para Personal de Salud<sup>22</sup> del Instituto Nacional de Rehabilitación Luis Guillermo Ibarra<sup>23</sup> y una nota de opinión del Colegio Médico de México A.C sobre la responsabilidad médica<sup>24</sup>.

## II. Normas de alcance local

● **Normas de gobernanza: transformación digital del sector salud**

**Ley de operación e innovación digital para la Ciudad de México (2018)<sup>25</sup>**

Si bien no está referida específicamente al sector salud, los proyectos de innovación digital en todas las reparticiones gubernamentales tienen consecuencias sobre el sector salud. En particular, la ley tiene por objeto establecer las normas generales, disposiciones, principios, bases, procedimientos e instrumentos rectores relacionados con la gestión de datos, el gobierno abierto, el gobierno digital, la gobernanza tecnológica, la gobernanza de la conectividad y la gestión de la infraestructura en aquellas materias que la propia ley regula en la Ciudad de México.

<sup>20</sup> [https://dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=5628886&fecha=06/09/2021](https://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5628886&fecha=06/09/2021) [última vez consultado 26/09/2021]

<sup>21</sup> [http://www.comego.org.mx/reglamentos/codigo\\_etica.pdf](http://www.comego.org.mx/reglamentos/codigo_etica.pdf) [última vez consultado 26/09/2021]

<sup>22</sup> <https://www.inr.gob.mx/g23.html> [última vez consultado 26/09/2021]

<sup>23</sup> [https://www.inr.gob.mx/g23\\_02.html](https://www.inr.gob.mx/g23_02.html) [última vez consultado 26/09/2021]

<sup>24</sup> <https://www.colegiomedicodemexico.org/portfolio/la-responsabilidad-etica-y-legal-del-acto-medico-en-mexico/> [última vez consultado 26/09/2021]

<sup>25</sup> [http://www.paot.org.mx/centro/leyes/df/pdf/2020/LEY\\_OPERA\\_INNOVA\\_DIGITAL\\_CDMX\\_31\\_12\\_2018.pdf](http://www.paot.org.mx/centro/leyes/df/pdf/2020/LEY_OPERA_INNOVA_DIGITAL_CDMX_31_12_2018.pdf) [última vez consultado 26/09/2021]

El artículo 5 establece bajo qué principios se sujetará la operación e innovación digital de la gestión de datos, uso estratégico, gobierno abierto, gobierno digital, gobernanza tecnológica y gobernanza de la conectividad y la gestión de la infraestructura en la Ciudad de México. En tal sentido determina que se deberán tener en cuenta los siguientes principios:

- I. **Principio de accesibilidad:** La información que generen o se encuentre en posesión de las autoridades de la Ciudad, la difusión de los trámites, servicios y demás actos de gobierno por medios electrónicos, será en un lenguaje claro y comprensible.
- II. **Principio de apertura:** Impulsar la colaboración del sector privado, social y organismos internacionales en la implementación y la vigilancia del gobierno electrónico.
- III. **Principio de innovación:** Diseñar, implementar y evaluar las estrategias innovadoras que favorezcan incrementar la calidad de los servicios, mejorar la competitividad de las instituciones, elevar la productividad de los servidores públicos, mediante un uso eficiente, eficaz y transparente de los recursos públicos.
- IV. **Principio de interacción e inclusión digital tecnológica:** Las autoridades promoverán un gobierno incluyente, cercano y de lenguaje sencillo para interactuar.
- V. **Principio de legalidad:** La información, substanciación y resolución de trámites, servicios y demás actos que se realicen por medios electrónicos por los Entes, serán acordes a las formalidades establecidas en las disposiciones jurídicas aplicables.
- VI. **Principio de seguridad y certeza jurídica:** Garantizar al ciudadano y a las instituciones que la información utilizada procede del lugar de origen de los datos y que la misma, no ha sido modificada o alterada, otorgando así el carácter irrefutable de la información manejada.
- VII. **Principio de máxima publicidad:** Toda la información pública generada, obtenida, transformada o en posesión del Gobierno de la Ciudad de México como consecuencia de la aplicación de la presente Ley, es pública y será accesible a cualquier persona, salvo aquella considerada por la legislación aplicable como información clasificada.
- VIII. **Principio de participación ciudadana:** Los habitantes de la Ciudad de México podrán intervenir y participar, individual o colectivamente, en la formulación, ejecución y evaluación de las políticas y programas públicos.
- IX. **Principio de privacidad:** Disponer de niveles de seguridad adecuados que garanticen la protección de datos personales y datos personales sensibles, de conformidad con lo establecido en los ordenamientos aplicables.
- X. **Principio de transparencia proactiva:** Promover la reutilización de la información que generan los Entes, considerando la demanda e interés de la sociedad.

- XI. **Principio de usabilidad:** Es la característica de facilidad de uso y explotación de las herramientas y sistemas informáticos, presupone claridad y sencillez en las interfaces de acción favoreciendo el trabajo colaborativo, mediante atributos y comunicación de sistemas internos e interdependencias, entre el usuario y el sistema informático.
- XII. **Principio de interoperabilidad:** Generación de estándares y plataformas técnicas de colaboración e intercambio de datos y plataformas tecnológicas entre las dependencias de la Administración Pública de la Ciudad de México.
- XIII. **Principio del uso estratégico de la información:** Considerar a toda la información generada diariamente por la ciudad y sus ciudadanos, a través de sus plataformas y la que se encuentre disponible en plataformas públicas, como un activo sustantivo para el diseño de las políticas públicas, planes, programas, acciones y estrategias de la Administración
- XIV. **Principio de protección de la información:** Salvaguardar y proteger toda información clasificada generada por la ciudad y sus ciudadanos, de conformidad con las leyes en la materia.
- XV. **Principio de manejo de la información:** La información que generan los Entes deberá ser gestionada con la aplicación de buenas prácticas en el manejo de la información y los datos, incluyendo la mejora de los procesos tecnológicos que las generan, la digitalización constante de conjuntos de datos no digitales en un formato que favorezca el uso y la explotación de datos que favorezcan la alimentación y preservación de la información en el largo plazo y su acceso.
- XVI. **Principio de usabilidad de la información:** Los datos abiertos publicados por la Ciudad, deberán ser publicados al nivel más bajo de granularidad posible, en formatos reutilizables y legibles por máquinas, con metadatos adecuados y suficientes, y en formatos agregados o modificados si no se pueden publicar en su estado original.
- XVII. **Principio de uso ético de la información:** La información que generan o se encuentra en posesión de los Entes, deberá usarse para fines lícitos y éticos.
- XVIII. **Principio de calidad de la información:** La información y los conjuntos de datos deben ser ciertos, adecuados, pertinentes y proporcionales, no excesivos en relación con el ámbito y finalidad para la que fueron recabados.

En Capítulo III de dicha ley se dedica exclusivamente a la política de gestión de datos, la cual estará basada en los principios de apertura, protección, calidad, uso estratégico y uso ético de la información.

### ***Ley de gobierno electrónico del Distrito Federal (2015)<sup>26</sup>***

Precedente a la ley anterior, sufrió la derogación de los artículos 22, 30, 31 y 32.

Entre otros aspectos importantes, se destaca la mención de que la Administración Pública deberá contar con la infraestructura que le permita aprovechar al máximo el uso

---

<sup>26</sup> <http://www.aldf.gob.mx/archivo-75dbcac642d4b42d9f6814bdd5f369a4.pdf> [última vez consultado 26/09/2021]

de las tecnologías de la información y comunicaciones y generar las condiciones de comunicación con los ciudadanos, al mismo que propicie el intercambio de conocimiento bajo la interoperabilidad interinstitucional.

### ***Ley para el desarrollo del distrito federal como ciudad digital y del conocimiento (2012)***<sup>27</sup>

La norma tiene por objeto establecer el marco normativo para que la Ciudad de México se consolide como una Ciudad Digital y del Conocimiento, así como la regulación y establecimiento de bases para la aplicación de los recursos afectados con esa finalidad.

Se reconoce a las Tecnologías de Información y Comunicación (TICs) y del Conocimiento como factores de mejoramiento de las condiciones de vida, trabajo, cultura y bienestar de la sociedad, debiéndose combatir todo riesgo de desigualdad y de exclusión que pudiera derivarse de su accesibilidad y sus condiciones de obtención, generación, administración, usufructo y gobernabilidad y de garantizar en todo momento los derechos fundamentales de los habitantes del Distrito Federal.

En su artículo 12 se prevé, con relación a la infraestructura de red de comunicaciones y transporte de datos de salud, educación y gobierno, que la misma deberá basarse en una red troncal que optimice el uso de la infraestructura disponible y la inversión en los elementos necesarios para garantizar un acceso de banda ancha, que permita la provisión de servicios de calidad. Para la mejor gestión de la red se prevé que la misma cuente con un Centro de Cómputo y Comunicaciones.

Además, en torno al rol de la Secretaría de Salud para lograr que la Ciudad de México se consolide como digital, la misma deberá apoyar particularmente la inversión y regulación necesarias para la implementación de aplicaciones relativas al telemonitoreo de pacientes, consultas médicas a distancia y control de inventarios del cuadro básico de medicamentos.

### ***Normas de ciudadanía digital***

En enero de 2020 se sancionó la ley de ciudadanía digital de la ciudad de México, la cual tiene entre sus objetivos principales establecer las bases y procedimientos para el desarrollo e implementación del Autenticador Digital Único como herramienta tecnológica con validez jurídica para el ejercicio de la Ciudadanía Digital en la Ciudad de México. Además, allí se determinan las bases para que las personas morales implementen el uso del Autenticador Digital Único como resultado de los convenios establecidos con la Administración Pública y las Alcaldías para la gestión e implementación de trámites y servicios y demás actos jurídicos y administrativos. Todo

---

<sup>27</sup>[http://www.paot.org.mx/centro/leves/df/pdf/2018/LEY\\_DESA\\_DF\\_CIU\\_DIGITAL\\_CONO\\_26\\_02\\_2018.pdf](http://www.paot.org.mx/centro/leves/df/pdf/2018/LEY_DESA_DF_CIU_DIGITAL_CONO_26_02_2018.pdf) [última vez consultado 26/09/2021]

esto forma parte de las acciones emprendidas para fomentar la transparencia y la participación ciudadana en la gestión pública.

- ***Normas de protección de datos personales***

***Leyes de Protección de datos personales***

La ley de protección de datos personales en posesión de sujetos obligados de la Ciudad de México, publicada en la gaceta oficial en abril de 2018, tiene por objeto establecer las bases, principios y procedimientos para garantizar el derecho que tiene toda persona al tratamiento lícito de sus datos personales, a la protección de los mismos, así como al ejercicio de los Derechos de Acceso, Rectificación, Cancelación y Oposición de sus datos personales en posesión de sujetos obligados.

Se establecen como sujetos obligados de la misma cualquier autoridad, entidad, órgano y organismos de los Poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial, órganos autónomos, partidos políticos, fideicomisos y fondos públicos. En su largo articulado, se establecen los principios y deberes de los obligados, los derechos de los titulares y su forma de ejercerlos, la relación entre responsable y encargado, acciones preventivas en materia de protección de datos personales, las consecuencias que le caben a los responsables, entre otros aspectos<sup>28</sup>.

***Otras normas/recomendaciones vinculadas a la protección de datos***

- Criterios para que los Sujetos Obligados garanticen condiciones de accesibilidad que permitan el ejercicio de los derechos humanos de acceso a la información y protección de datos personales a grupos vulnerables
- Reglamento Interior del Instituto de Transparencia, Acceso a la Información Pública, Protección de Datos Personales y Rendición de Cuentas de la Ciudad de México
- Lineamientos para la protección de datos personales en el Distrito Federal
- Lineamientos Generales de Protección de Datos Personales en Posesión de Sujetos Obligados de la Ciudad de México
- Aviso por el que se da a conocer el Acuerdo mediante el cual se reforman los Lineamientos Generales sobre Protección de Datos Personales en Posesión de Sujetos Obligados de la Ciudad de México
- Acuerdo por el que se crea el Sistema de Datos Personales de los expedientes relativos al procedimiento de verificación realizado en cumplimiento a lo establecido en el artículo 112 fracción iv de la Ley de Protección de Datos en Posesión de Sujetos Obligados de la Ciudad de Méxi

---

<sup>28</sup> A falta de disposición expresa en la ley, se aplicarán de manera supletoria las disposiciones de la Ley de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Rendición de Cuentas de la Ciudad de México, la Ley de Procedimiento Administrativo local, el Código de Procedimientos Civiles local y demás normatividad aplicable.

## MADUREZ NORMATIVA DEL MARCO LEGAL

Sobre la normativa identificada y clasificada en la sección anterior se aplicará la ***herramienta de medición de madurez normativa de marcos legales sobre telemedicina*** confeccionada por este equipo de trabajo para el ***Banco Interamericano de Desarrollo (BID)***.

### ***Funcionamiento interno de la herramienta de medición***



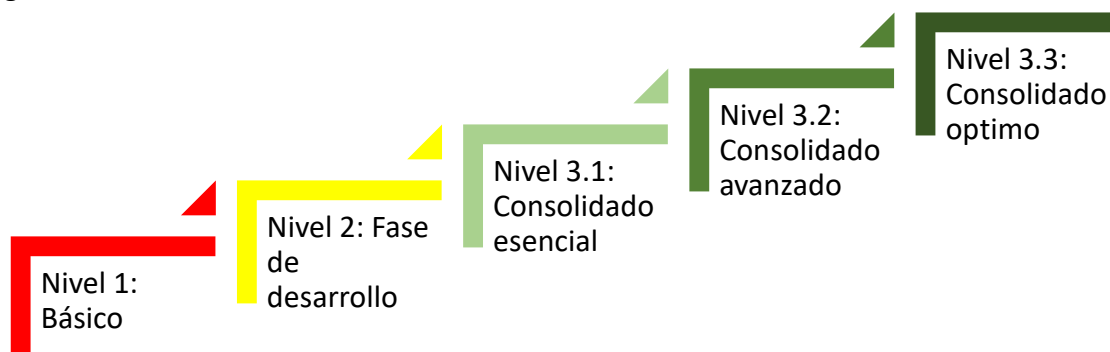
La mencionada herramienta parte de un marco de referencia integrado por siete (7) categorías, compuestas a su vez por veintitrés (23) dimensiones. Cada una de las dimensiones cuenta a su vez con una serie de afirmaciones con respuestas predeterminadas. Cada una de ellas tiene un puntaje específico, determinado por el equipo de investigación, siendo posible alcanzar como máximo **2220 puntos**.

<p><b>Aspectos regulatorios de la telemedicina</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Cuestiones generales sobre la normativa de telemedicina</li> <li>• Prestación de servicios</li> <li>• Autoridad de aplicación. Funciones</li> </ul>
<p><b>Gobernanza en telemedicina</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Estrategias nacionales y/o planes de gobierno específicos</li> <li>• Formación y capacitación en telemedicina</li> <li>• Alcances de la implementación en el sistema de salud</li> </ul>
<p><b>Protección de datos personales de telemedicina</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Resguardo jurídico de los datos personales de salud</li> <li>• Titularidad, uso y transferencia de los datos de salud</li> <li>• Seguridad de los datos de salud</li> </ul>
<p><b>Aspectos tecnológicos de la telemedicina</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Infraestructura y conectividad</li> <li>• Especificidades técnicas y/o tecnológicas propias de la telemedicina</li> <li>• Servicios y herramientas digitales afines a la telemedicina</li> </ul>
<p><b>Actuación de instituciones y equipos de salud en telemedicina</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Marco de habilitación para el ejercicio de la telemedicina</li> <li>• Cuestiones conexas al ejercicio de la telemedicina</li> <li>• Prestación de servicios interjurisdiccionales</li> <li>• Humanización del acto telemédico</li> </ul>
<p><b>Rol de los pacientes en la telemedicina</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Consentimiento sobre derechos personalísimos</li> <li>• Acceso y equidad</li> <li>• Derechos y obligaciones de los pacientes</li> </ul>
<p><b>Principios y derechos humanos transversales a la telemedicina</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Reducción de brechas digitales</li> <li>• Reducción de barreras</li> <li>• Protección del medioambiente</li> <li>• Principios de bioética digital</li> </ul>

Las respuestas aumentarán su puntaje a medida que avancen en la graduación de los niveles de madurez: *Nivel 1: Básico; Nivel 2: Fase de desarrollo; Nivel 3: Consolidado*. La complejidad de un nivel “Consolidado” de madurez hace aconsejable establecer matices internos, con lo cual se adoptó la decisión metodológica de establecer una franja interna donde es posible advertir tres estados: 1) **Esencial**; 2) **Avanzado**; 3) **Óptimo**. De esta manera, cada una de las afirmaciones tendrá tres (3) posibles

respuestas, las cuales tienen cinco (5) puntajes distintos en virtud de que la última respuesta se encuentra desdoblada en tres (3) alternativas.

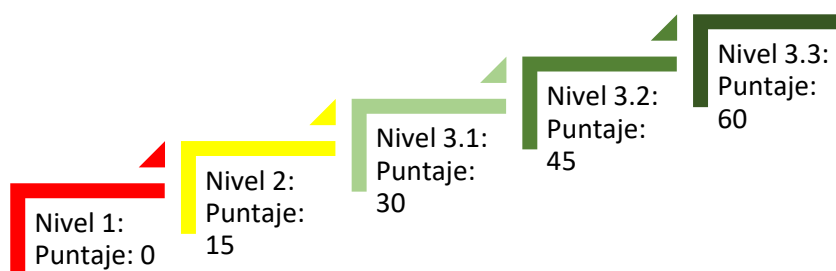
La graduación de los tres niveles varía entre la ausencia de normativa que genera carencia legal hasta la existencia de normatividades orgánicas, integrales y robustas. De esta forma, la progresión de puntajes en relación a la madurez del marco legal es la siguiente:



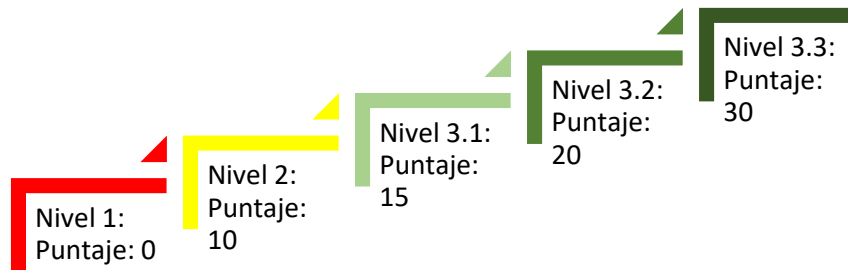
A su vez, entre respuestas ubicadas en el mismo nivel de madurez existirán distintos puntajes en razón de la importancia que la pregunta represente en relación a los aspectos prioritarios y/o urgentes para implementar y desarrollar marcos normativos en telemedicina para la región.

Así, los puntajes ordenados según ese criterio serán los siguientes:

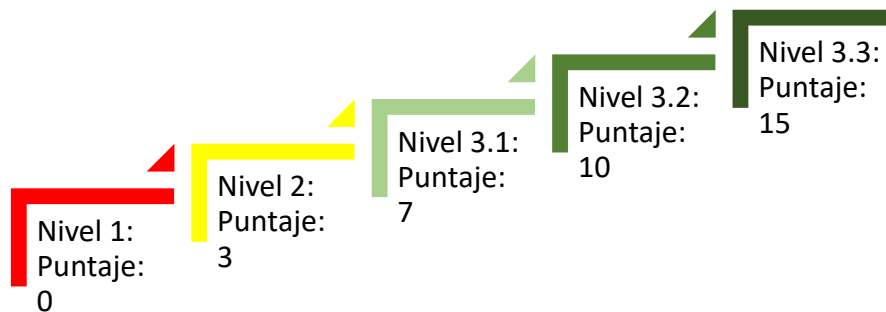
### PRIORIDAD ALTA



## PRIORIDAD MEDIA



## PRIORIDAD BAJA



En resumen, existen dos variables a partir de las cuales se determina el puntaje de las afirmaciones:

- El nivel de madurez de la respuesta
- La prioridad y/o urgencia de contemplar la temática dentro del marco normativo regional.

### ***Identificación de la normativa recopilada dentro del marco de referencia***

A continuación, se agrupan las normativas de acuerdo a las siete categorías que integran el marco de referencia. Durante el transcurso del mes entrante se determinará el índice de madurez de la Ciudad de México, al mismo tiempo que se realice la tarea con las legislaciones nacionales de los países que componen América Latina y el Caribe.

- Catálogo de servicios por telesalud
- Unidad de contacto para interconsulta a distancia (UCID)
- Guía para la planeación y elaboración de proyectos de telesalud
- Modelo de atención médica a distancia

### Aspectos regulatorios de la telemedicina



### Gobernanza en telemedicina

- Estrategia Digital Nacional 2021-202
- Ley de operación e innovación digital para la ciudad de México
- Ley de gobierno electrónico del Distrito Federal
- Ley para el desarrollo del distrito federal como ciudad digital y del conocimiento
- Ley de ciudadanía digital



- Ley Federal de protección de datos
- Ley Federal de transparencia y acceso a la información pública
- Ley de protección de datos personales para el distrito federal
- Ley de protección de datos personales en posesión de sujetos obligados en la ciudad de México
- Otras normas vinculadas a la protección de datos

### Protección de datos personales en telemedicina



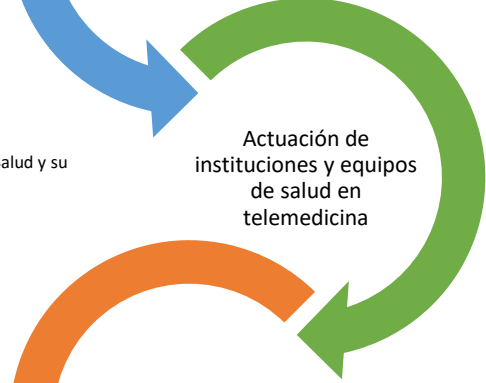
### Aspectos tecnológicos de la telemedicina

- Ley de Firma Electrónica
- Normas NOM-035-SSA3-2012 y NOM-024-SSA3-2010
- Modelo de atención médica a distancia



- Ley General de Salud y su reglamento

### Actuación de instituciones y equipos de salud en telemedicina



### Rol de los pacientes en la telemedicina

- Ley General de Salud y su reglamento



- Ley General de Salud y su reglamento

### Principios y derechos humanos transversales a la telemedicina



## CONCLUSIONES PRELIMINARES

Conforme ha sido indicado al inicio del presente documento, el mismo es meramente informativo, y pone de resalto el estado de situación normativo de la Ciudad de México con relación a aquellas dimensiones directas e indirectas que hacen al ejercicio de la telemedicina desde lo normativo.

Del relevamiento se pueden desprender las siguientes conclusiones preliminares, las cuales insistimos, no implican opinión definitiva acerca de la madurez de la normativa vigente. En efecto, el equipo llevará a cabo la aplicación de la herramienta conceptual validada en el mes de octubre del 2021.

Las conclusiones preliminares a las que hemos arribado se resumen en lo siguiente:

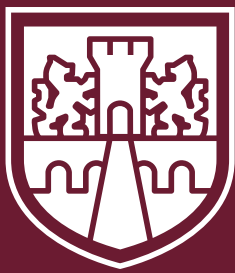
- i. Es necesario contar con una normativa específica en torno al ejercicio de la telemedicina (tanto a nivel nacional, como también a nivel local) que determine los derechos y obligaciones de las partes intervinientes en la teleconsulta, los principios aplicables al ejercicio de la telemedicina, la autoridad de aplicación, etc. Por el momento, en México y en Ciudad de México en particular se carece de dicho marco jurídico;
- ii. Se cuenta con un marco contemplativo del especial nivel de protección que debe otorgarse a los datos de salud por ser sensibles. Se aconseja que dicho marco esté actualizado a los principios y pautas que a nivel regional e internacional se recomiendan;
- iii. No se ha registrado normativa vinculada a los registros clínicos electrónicos a nivel local (Ciudad de México), sí a nivel nacional. Para un adecuado ejercicio de la telemedicina contar con tales disposiciones aplicables a nivel local es elemental;
- iv. No se ha registrado normativa vinculada a la interoperabilidad de los sistemas de información a nivel local (Ciudad de México), sí a nivel nacional. Al igual que en la historia clínica electrónica, es elemental contar con tales disposiciones aplicables a nivel local;
- v. No se registran normas éticas en el ejercicio de la telemedicina a nivel nacional, sí se cuentan con guías de atención emitidas por la CENETEC;
- vi. No se registran convenios de cooperación entre actores y/o áreas estratégicas para el desarrollo de la telemedicina como herramienta de asistencia sanitaria;
- vii. Sí se registran varias iniciativas de gobierno digital tanto a nivel nacional como local, lo que refleja una clara pauta de gobernanza en el sentido de incorporar procesos y herramientas digitales, en pos de mejorar la atención ciudadana. Se requiere que dicha gobernanza sea articulada con el área específica de salud, proyectando objetivos y una Hoja de Ruta en un mediano/largo plazo.

Sin otro particular, ante cualquier duda o consulta nos encontramos a entera disposición.

**MARISA AIZENBERG Y EQUIPO**

CONSULTORIA BID

ESTADO DEL MARCO LEGAL PARA LA PRESTACIÓN DE SERVICIOS DE TELEMEDICINA EN LA  
CIUDAD DE MÉXICO



GOBIERNO DE LA  
CIUDAD DE MÉXICO

