



# Reportes policiales y 911: alternativas para medir el fenómeno criminal

Por ALAN LÓPEZ

*Las carpetas de investigación y las encuestas de victimización, las dos principales vías para medir la incidencia delictiva en México, tienen limitantes que afectan su confiabilidad y, por tanto, el diseño de estrategias de seguridad. Actualmente sólo el 6.8% de los delitos cometidos en el país generan estadísticas criminales. Es urgente mejorar la calidad de estos datos, pero también es factible complementarlos con dos fuentes de información adicionales: las llamadas de emergencia y los reportes policiales. El objetivo de este trabajo es visibilizar el potencial que tienen estas fuentes para medir el fenómeno criminal, y plantear una hoja de ruta sobre los cambios normativos y administrativos necesarios para comenzar a construir una alternativa de medición. Avanzar por este camino implica, entre otros pasos, la homologación del catálogo de estadísticas criminales del 911 y los reportes policiales, de suerte que resulten compatibles mediante un número único de identificación, y la creación de Unidades de Análisis de la Información en los Centros de Atención de Llamadas de Emergencia y las policías.*

Este documento fue posible gracias al apoyo del Programa para el Fortalecimiento del Estado de derecho en México de la Agencia Alemana para la Cooperación Internacional (GIZ). También queremos agradecer las detalladas revisiones al manuscrito de Miguel Garza, Bernardo León, David Pérez Esparza y Juan Salgado.



## RECOMENDACIONES DE POLÍTICA PÚBLICA

Para generar estadísticas criminales a partir de las llamadas de emergencia y los reportes policiales, es necesaria la ejecución de estos cambios y adecuaciones:



Homologar el catálogo de estadísticas criminales para que los Centros de Atención de Llamadas de Emergencia y las policías clasifiquen los delitos con las mismas categorías.



Hacer compatibles las llamadas de emergencia con los reportes policiales a través de un número único de identificación y una plataforma electrónica común.



Georreferenciar las estadísticas criminales para que las policías puedan identificar y atender las zonas con mayor concentración de delitos (*hot spots*).



Crear unidades de análisis de la información al interior de los Centros de Atención de Llamadas de Emergencia y de las policías.



Diseñar un piloto para operar las estadísticas criminales en municipios metropolitanos del país.



Publicar las estadísticas criminales periódicamente.



Utilizar las estadísticas criminales para evaluar el desempeño policial.



Realizar cambios en las leyes, normas y lineamientos relacionados con las llamadas de emergencia y los reportes policiales.

## INTRODUCCIÓN

En México, las fuentes oficiales que miden la incidencia delictiva describen el fenómeno criminal de manera incompleta.

Por un lado, están las carpetas de investigación que los ministerios públicos inician ante una denuncia o un delito que se investiga de oficio, como el de homicidio. Actualmente sólo se registran siete de cada 100 delitos cometidos en el país (Inegi, 2019). El resto no se contabiliza debido a que no hubo una denuncia o no se inició una investigación penal. Además, estas cifras presentan problemas de calidad y confiabilidad, como documentamos en *Fallas de origen 2019*, estudio donde también encontramos indicios de manipulación de los datos.

Por otro lado, están las encuestas de victimización. Éstas estiman, en retrospectiva, el número de personas y empresas que han sido víctimas de algún delito y que han presenciado conductas antisociales —por ejemplo, consumo de alcohol en las calles, las riñas entre vecinos o el pandillerismo—. A pesar de que estos instrumentos brindan información valiosa sobre el fenómeno criminal, no son representativos de todos los municipios del país y sólo proporcionan datos de los delitos que afectan más a la ciudadanía.

Contar con datos parciales y de poca calidad limita la comprensión de los delitos, afecta la calidad de las investigaciones judiciales y empobrece el diseño de políticas de seguridad. Esta carencia alimenta la desconfianza de los ciudadanos en las instituciones y provoca pérdida de legitimidad.

¿Qué alternativas existen para complementar la información actual? En este trabajo procuraremos responderlo.

Partiremos de la premisa de que hay un cuerpo de información previo al inicio de la investigación penal que puede y debe ser aprovechado. Concebiremos a las llamadas de emergencia —del 911 y otros números— y los reportes policiales como alternativas para medir el fenómeno criminal, porque registran datos del momento en que una persona es víctima de un delito o presencia una conducta antisocial, así como de las respuestas de las corporaciones policiales.

Demostraremos que la generación de estadísticas con base en las llamadas de emergencia y los reportes policiales es una vía valiosa para la ‘recuperación’ de información oportuna y desagregada de las víctimas y de los agresores, las dinámicas de violencia y los puntos de mayor concentración. Información que serviría no sólo para conocer cuántos delitos se cometen en el país, sino también para generar mejores estrategias de seguridad focalizadas, monitorear el desempeño de las autoridades e, incluso, mejorar las investigaciones penales.

Esta iniciativa se enmarca en el recién aprobado [Modelo Nacional de Policía y Justicia Cívica](#), que propone precisamente integrar un solo instrumento de medición de la incidencia delictiva, incluyendo las llamadas de emergencia, los reportes policiales y las denuncias. En este sentido, **el objetivo de nuestro trabajo es visibilizar el potencial que tienen tanto las llamadas de emergencia y los reportes policiales para medir la incidencia delictiva. Para ello, planteamos una hoja de ruta sobre los cambios administrativos y normativos necesarios para comenzar a construir una alternativa de medición del fenómeno criminal.**

Para ello, hicimos una revisión documental del marco normativo que regula las llamadas de emergencia y los reportes policiales en el país e identificamos buenas prácticas internacionales sobre la generación de estadísticas criminales.

También entrevistamos a funcionarios de diversas policías municipales —Nezahualcóyotl, Guadalajara, Tlaquepaque y Zapopan— y realizamos trabajo de campo en sus corporaciones y centros de atención a llamadas de emergencia, comúnmente conocidos como C4 o C5 —que describimos a detalle más adelante—. Revisamos sus procesos internos de generación de información e identificamos sus principales áreas de oportunidad. Además, conversamos con el personal del C5 Escudo Urbano, del estado de Jalisco.

## I. EL PUNTO DE PARTIDA: ¿CÓMO SE MIDE LA INCIDENCIA DELICTIVA EN MÉXICO?

### Las carpetas de investigación

La fuente más utilizada para medir el fenómeno criminal en México es la información contenida en los reportes mensuales que publica el Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública (SESNSP). Cada informe registra el número de investigaciones iniciadas por los presuntos delitos cometidos durante el último mes en cada una de las entidades federativas y en el ámbito federal. Esto representa una anomalía, dado que en la mayoría de los países se utilizan los registros de las reportes policiales y denuncias —realizadas ante los policías— para medir la incidencia delictiva.

Las fiscalías o procuradurías estatales reportan la incidencia delictiva de acuerdo con el [Instrumento para el Registro, Clasificación y Reporte de los Delitos y las Víctimas CNSP/38/15](#), que establece siete categorías de bienes jurídicos afectados: 1) la vida y la integridad corporal, 2) la libertad personal, 3) la libertad y la seguridad sexual, 4) el patrimonio, 5) la familia, 6) la sociedad y 7) otros. Éstas, a su vez, se dividen en 53 tipos de delitos —como homicidio, feminicidio, secuestro o extorsión— y subtipos según la forma de comisión —doloroso y culposo—, la forma de acción —con y sin violencia— y elementos utilizados —arma de fuego, arma blanca u otro—.

Además, algunos delitos, como los homicidios<sup>1</sup>, secuestro, lesiones y tráfico de menores, se desagregan por el sexo de las víctimas y los grupos de edad —menor y mayor de edad—. También se registran el número de vehículos robados.

Por su parte, los delitos del fuero federal se clasifican en delitos contra la salud, cometidos por servidores públicos, contra el ambiente y la gestión ambiental, contra la integridad corporal, electorales, en materia de derechos de autor, falsedad, patrimoniales, vías de comunicación y correspondencia y otros delitos.

¿Cómo es el proceso de registro? Los ministerios públicos abren carpetas de investigación a partir de los delitos denunciados y aquéllos que se persiguen por oficio, como los homicidios. Las fiscalías y procuradurías estatales clasifican y registran los (presuntos) delitos de acuerdo con sus códigos penales.

Posteriormente, las áreas de análisis y estadística de las fiscalías realizan la equivalencia estadística de los registros delictivos con base en la [Norma Técnica para la Clasificación Nacional de Delitos para Fines Estadísticos](#) del Inegi<sup>2</sup>. Una vez que la información ya está reclasificada, se envía al SES-NSP. El Centro Nacional de Información revisa la consistencia, completitud y oportunidad de la información y publica el reporte de incidencia delictiva el día 20 de cada mes.

A pesar de los avances recientes para mejorar la calidad y confiabilidad de la incidencia delictiva, esta fuente de información aún presenta serias limitantes:

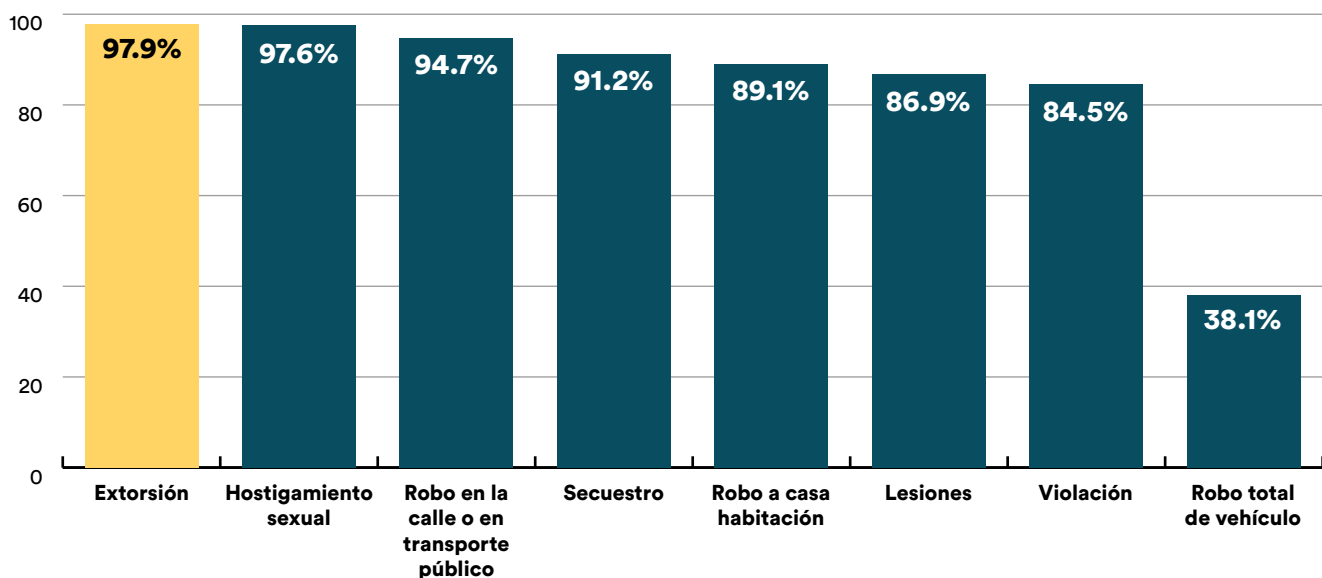
1) *La falta de denuncia.* En México, únicamente se denuncia ante el ministerio público el 10.6% de los delitos<sup>3</sup>. Y una denuncia, cabe señalar, no se desemboca necesariamente en el inicio de una investigación. De hecho, sólo en el 63.9% de los delitos denunciados se abrió una averiguación previa o carpeta de investigación.

Por tanto, es posible afirmar que en **el 93.2% de los delitos no hubo denuncia o no se inició una investigación.** A este dato se le conoce como *cifra negra*.

Cada tipo de delito comporta su propia cifra negra. Según el Inegi, mientras que la extorsión registra la cifra más alta (97.9%), el robo total de vehículo tiene la más baja (38.1%). Otros delitos con alta cifra negra son: hostigamiento sexual (97.6%), robo en la calle o en el transporte público (94.7%), secuestro (91.2%) y violación (84.5%).

¿Por qué no denuncian las personas? Entre las razones más comunes destacan la pérdida de tiempo, con 32%; desconfianza en la autoridad, con 17% y trámites largos y difíciles, con 9%.

**Gráfico 1. Cifra negra, 2018**



Fuente: ENVIPE 2019, Inegi.

- 1 En el caso de los homicidios, el Inegi reporta las actas de defunción por presunto homicidio a través de sus cifras de mortalidad. Estos datos también se utilizan para medir el fenómeno de la violencia letal en el país.
- 2 Para cumplir con los estándares de las Norma Técnica, resulta necesaria la colaboración entre las áreas de análisis de la información de las policías municipales y las fiscalías. Esto implica contar con información de calidad sobre las llamadas de emergencia, las investigaciones policiales, las detenciones y las denuncias.
- 3 Inegi 2019. [Encuesta Nacional de Victimización y Percepción sobre Seguridad Pública \(ENVIPE\)](#).

2) *Las determinaciones de los operadores.* Las fiscalías y procuradurías estatales son las que deciden qué hacer ante la denuncia de un delito. Su obligación es iniciar una investigación penal para tratar de esclarecer el hecho, detener al agresor y presentar el caso ante un juez para que emita una condena, en caso de encontrarlo culpable<sup>4</sup>. De hacerlo, se genera un registro estadístico que será contabilizado en la incidencia delictiva.

Los ministerios públicos también utilizan otros mecanismos para ‘atender’ las denuncias, como levantar un acta circunstanciada o asignarle un número de atención. En estos casos se genera un número de seguimiento o un registro administrativo, pero no un registro estadístico que permita su trazabilidad y seguimiento<sup>5</sup>.

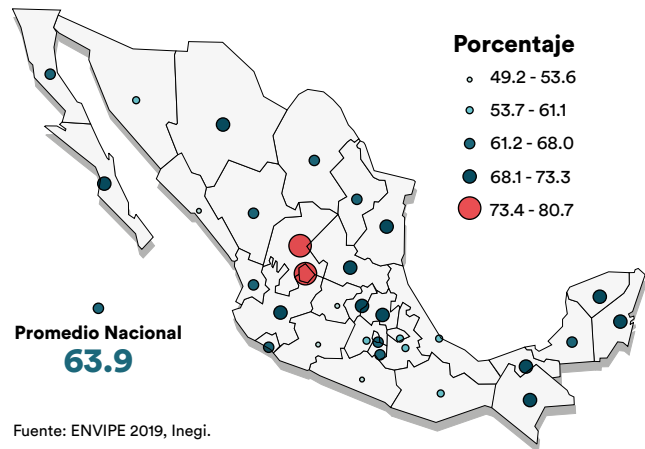
Una situación similar sucede cuando el ministerio público decide remitir una denuncia a un Centro de Justicia Alternativa. En algunos casos se inicia una carpeta de investigación y en otros se registra como “asunto conocido”. Por lo tanto, existe una alta probabilidad de contabilizar menos delitos de los que realmente ocurrieron<sup>6</sup>.

Según el Inegi, a nivel nacional el ministerio público inició una investigación en dos de cada tres delitos denunciados. Las cifras cambian cuando analizamos a las entidades federativas. Por ejemplo, **en los estados de Guerrero, Sinaloa, Michoacán y Guanajuato se abrió una carpeta de investigación únicamente en la mitad de los delitos denunciados ante la autoridad.** Y sólo Aguascalientes registra un porcentaje de investigaciones iniciadas por delitos denunciados por encima del 80%.

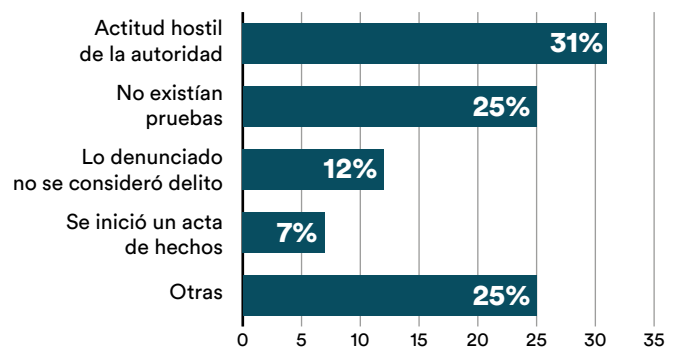
Las razones para no iniciar una investigación pueden ser varias: el hecho cometido no es un delito, se llega a un acuerdo entre las partes o el ministerio público decide no abrir una carpeta. De acuerdo con el Inegi, **en el 31% de los casos no se abrió una carpeta de investigación por la actitud hostil/desinterés del servidor público; en el 25%, porque no había pruebas y en el 17% se llegó a un acuerdo.**

Una vez iniciado el procedimiento penal, los ministerios públicos pueden ‘resolver’ las investigaciones mediante determinaciones como el archivo temporal y la abstención de investigar. En 2018, el 60.5% de los procedimientos

**Mapa 1. Porcentaje de delitos denunciados con investigación iniciada, 2018**



**Gráfica 2. Motivo por el cual no se inició una carpeta de investigación, 2018**



penales fueron determinados a través de archivo temporal —detenidos provisionalmente— porque se consideró que no había indicios para esclarecer los hechos o no se contaba con las pruebas suficientes para avanzar en ella. Por su parte, en el 7.8% de los procedimientos se utilizó la facultad de abstenerse de investigar, bajo el supuesto de que los hechos no eran constitutivos de delito<sup>7</sup>. En ambos casos se puede registrar información inexacta o incompleta sobre los delitos.

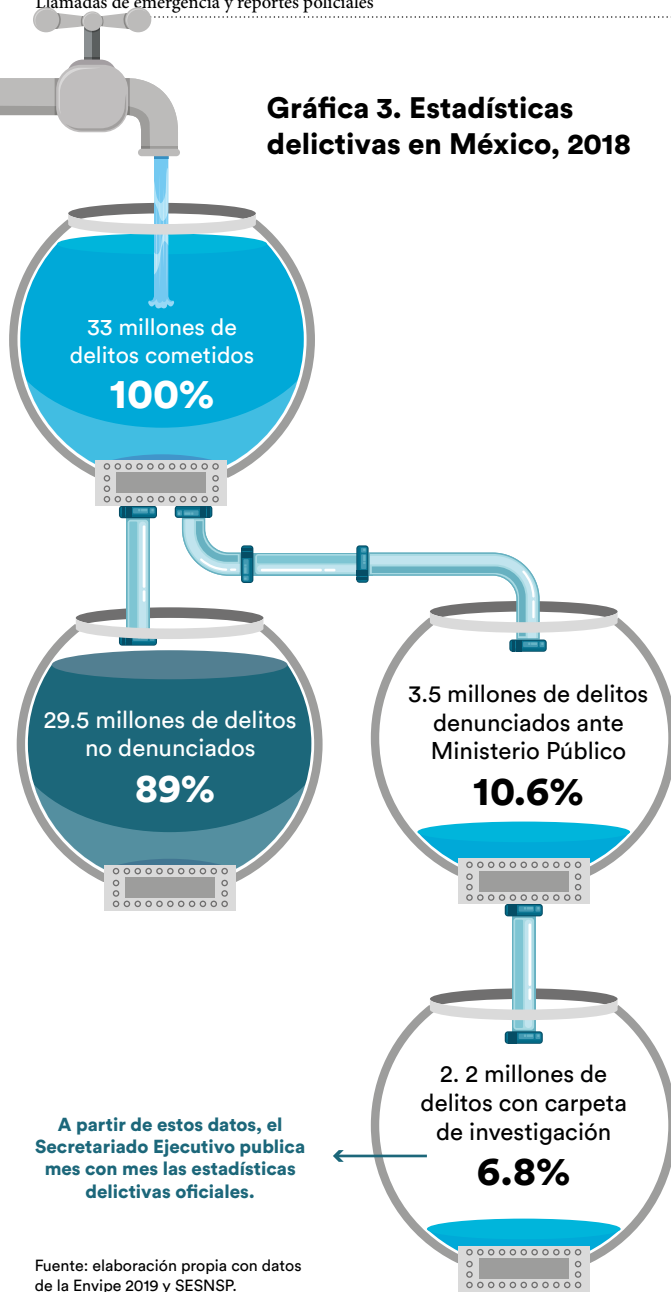
4 Abrir una carpeta de investigación no garantiza que necesariamente se investigue el delito y que en consecuencia haya una condena o reparación del daño por un delito. En muchas ocasiones, sólo resulta un trámite más.

5 México Evalúa 2019. *Hallazgos 2018: Seguimiento y evaluación del sistema de justicia penal en México*, p. 20.

6 México Evalúa, 2019, *Op. cit.*

7 México Evalúa 2019. *Ibid.*

**Gráfica 3. Estadísticas delictivas en México, 2018**



A estas cifras hay que sumarle los altos niveles de impunidad, es decir, la falta de resolución de los delitos mediante una condena o una vía alterna<sup>8</sup>. En 2018, el índice de impunidad alcanzó un 96.1% a nivel nacional<sup>9</sup>.

Todas estas deficiencias del sistema de justicia penal propician estadísticas de baja calidad y desconfianza por parte de la ciudadanía, lo cual alimenta la renuencia a denunciar delitos.

3) *La (poca) calidad de las cifras delictivas.* La calidad de la ‘observación’ de la incidencia delictiva es otro elemento que afecta su confiabilidad. La clasificación errónea, el subregistro y la reclasificación intencional son prácticas recurrentes al momento de registrar la incidencia delictiva. Desde México Evalúa nos hemos dado a la tarea de revisar y proponer recomendaciones para mejorar la calidad de los datos en materia de seguridad.

En nuestro estudio *Cada víctima cuenta*, publicado en 2017, identificamos que uno de cada tres gobiernos estatales habían ‘procesado’ de forma deficiente sus cifras de homicidios dolosos. Las causas van desde los errores humanos y las capacidades institucionales insuficientes, hasta cambios intencionales de datos.

En 2019 publicamos el *Índice de Confiabilidad de la Estadística Criminal (ICEC)*, una herramienta que nos ayudó a identificar y calificar los problemas que presentan los datos sobre homicidios intencionales que reportan los estados.

En un rango de cero a 10, en donde 10 es la máxima calificación, **los estados que presentan información poco fidedigna y de baja calidad sobre los asesinatos fueron Estado de México (2.5), Hidalgo (5.42), Michoacán (5.64) y Oaxaca (6.11)**. Si bien estas bajas calificaciones se pueden deber a errores humanos y capacidades rebasadas, también responden a la intención de registrar homicidios dolosos como culposos, con el fin de ‘demostrar’ una mejora en los niveles delictivos.

Este problema no es exclusivo de los homicidios; también se presenta al momento de registrar otros delitos. Por ejemplo, *diversos análisis* han identificado que las entidades clasifican los delitos contra la libertad personal en la categoría “otros”, en vez de homologarlos con alguno de las demás categorías previstas en el catálogo como secuestro extorsivo, secuestro con calidad de rehén, secuestro para causar daño, secuestro exprés, tráfico de menores o rapto. Lo mismo sucede con los delitos contra la libertad y la seguridad sexual<sup>10</sup>.

Contar con estadísticas criminales mal registradas o manipuladas afecta la posibilidad de diseñar y evaluar políticas públicas efectivas, focalizadas y oportunas para atender las diversas dinámicas de violencia en el país.

## Encuestas de victimización

Las encuestas de victimización también son una fuente para medir la incidencia delictiva, ya que estiman el número de

<sup>8</sup> Mecanismos alternativos de solución de controversias o formas de terminación anticipada.

<sup>9</sup> México Evalúa 2019. *Ibid.*

<sup>10</sup> Para mayor información, revisar Frissard, P. 2019. *Delitos reportados: la fotografía completa*. Nexos.

personas que han sufrido algún delito o que han presenciado alguna conducta antisocial. El Instituto Nacional de Estadística y Geografía publica tres encuestas de victimización:

- a. La [Encuesta Nacional de Victimización y Percepción sobre Seguridad Pública](#) (ENVIPE), que brinda información sobre el número de víctimas, el total de delitos cometidos, la cifra negra y contexto de la victimización. Tiene representatividad a nivel estatal y se publica anualmente.
- b. La [Encuesta Nacional de Seguridad Pública Urbana](#) (ENSU), que mide el atestiguamiento de conductas delictivas o antisociales que afectan a los habitantes de las principales ciudades del país. Se publica trimestralmente y tiene representatividad de las urbes más importantes de México.
- c. La [Encuesta Nacional de Victimización de Empresas](#) (ENVE), que estima el número de empresas (unidades económicas) que han sido víctimas de algún delito en el país, así como el impacto económico y social que les genera este problema. Esta encuesta se publica cada dos años y tiene representatividad a nivel estatal.

Estas encuestas brindan un panorama más completo sobre el fenómeno criminal del país que los registros estadísticos del SESNSP. Sin embargo, también presentan algunas desventajas:

- 1) *Los datos no son representativos de todos los municipios del país.* La ENSU sólo es representativa de las principales ciudades, grupo que no abarca ni 100 municipios. En el caso de la ENVE, ésta sólo brinda información del ámbito estatal.
- 2) *Las encuestas sólo desagregan información de los delitos que más afectan a los ciudadanos.* La ENVIPE, por ejemplo, se limita a brindar información sobre diversos tipos de robos, extorsión, fraude, amenazas verbales, lesiones y otros delitos.
- 3) *Las encuestas pierden oportunidad porque se publican con un año de desfase —excepto la ENSU—.* Si bien la información proporcionada por la ENVIPE y la ENVE resulta muy útil para entender las dinámicas de victimización y los niveles de percepción de inseguridad, el desfase de tiempo de sus datos limita la posibilidad de que las instituciones de seguridad reaccionen de manera oportuna y formulen políticas públicas efectivas.

Todas las limitantes, tanto de las carpetas de investigación como de las encuestas de victimización, afectan la forma en que se mide el fenómeno criminal en el país. Con datos parciales y, en algunos casos, poco fidedignos, resulta muy difícil diseñar estrategias focalizadas que atiendan las diversas dinámicas y patrones delictivos a nivel local, así como monitorear su implementación y evaluar sus resultados.

## II. ALTERNATIVAS DE MEDICIÓN

Existen otras fuentes de información que nos pueden servir para generar estadísticas criminales previas al procedimiento penal —el cual inicia cuando se abre una carpeta de investigación— y así complementar los datos de las fiscalías y las encuestas de victimización<sup>11</sup>.

En primer lugar, están las llamadas de emergencia que se reciben mediante el 911 y los números locales de los centros de atención. A través de ellas se registran los incidentes relacionados, entre otros, con delitos y faltas administrativas.

En segundo lugar, los reportes que llenan los policías ante cada hecho delictivo y falta administrativa, que incluye los informes policiales homologados, las bitácoras y cualquier otro registro policial. Diversos países utilizan estos registros como fuente oficial de la incidencia delictiva. Por ejemplo, en [Estados Unidos](#), [Colombia](#) y [Reino Unido](#) se utilizan los datos recabados por la policía para monitorear la incidencia delictiva y evaluar el desempeño de las autoridades. Esta información se desagrega a nivel de colonia/municipio, por sexo de la víctima, edad e información del agresor, entre otros. El acceso a estas cifras es público y se presenta en plataformas interactivas, mostrando mapas y gráficas. Además, la clasificación de los delitos es más sintética que la que se utiliza en México. Por ejemplo, el [Bureau of Justice Statistics](#) (BJS) de Estados Unidos establece categorías de delitos generales como delitos violentos, de propiedad, vinculados con drogas, ciberdelitos, etcétera, que se utilizan para elaborar el [Uniform Crime Report](#) del FBI como las [Encuestas de Victimización](#) del BJS. Esto permite la comparación, la trazabilidad y el análisis de la información criminal.

**Tanto las llamadas de emergencia como los reportes policiales brindan información valiosa desde el momento que una persona es víctima de un delito o presencia alguna conducta antisocial hasta que las policías atienden estas situaciones.** Además, recaban datos sobre las características de las víctimas y de los agresores, de las dinámicas de violencia y de los puntos de mayor concentración de los delitos.

11 Hay que tener en cuenta que algunas personas realizan sus denuncias directamente en el ministerio público sin llamar al 911 o pedir el apoyo de la policía. Estos delitos por tanto no estarán registrados en las bases de las llamadas de emergencia o los reportes policiales. Por el contrario, muchas de las llamadas de emergencia no llegan a una carpeta de investigación. Por tanto, es importante contar con fuentes adicionales de información para tener una aproximación más completa sobre el fenómeno criminal.

A continuación, brindaremos más detalles sobre el estatus actual de las llamadas de emergencia y los reportes policiales.

## Llamadas de emergencia

El 911 es un número único para atender los principales incidentes de emergencia relacionados con el ámbito médico, de seguridad pública y de protección civil que ocurren a nivel nacional. El número comenzó a operar en 2016.

En 2017, el Centro Nacional de Información del SESNSP publicó el [Catálogo Nacional de Incidentes de Emergencia](#), documento que busca la homologación y el adecuado intercambio de información estandarizada que reciben los 195 Centros de Atención de Llamadas de Emergencia (CALLE), estatales y municipales, a través del 911 y de los números locales de atención a emergencias. Los CALLE comúnmente se conocen como C4 o C5.

Hay que aclarar que las llamadas de emergencia son reportes de incidentes de emergencia basado en lo que detalla y percibe la persona que realiza la llamada. Son una vía a

través de la cual las policías reciben la noticia (criminal) de un hecho presuntamente delictivo o conductas antisociales —algunas de ellas tipificadas como faltas administrativas— que se comenten en el país. De acuerdo con el art. 221 del [Código Nacional de Procedimientos Penales](#), las policías tienen la obligación de hacer las diligencias necesarias y avisar al ministerio público para coordinar la investigación de los hechos (delictivos) de los que tengan noticia. Por ello, la información que se recopila por las llamadas de emergencia es valiosa para mejorar tanto la investigación penal como las políticas públicas de seguridad.

El Catálogo Nacional define 282 incidentes de llamadas de emergencia, que se agrupan en 24 subtipos y siete tipos generales de incidentes —médicos, protección civil, seguridad, servicios públicos, imprevistos, asistencia y otros servicios—.

En el ámbito de seguridad las llamadas de emergencia se clasifican en 11 categorías (subtipos): abandono, disturbios y alteración del orden público, actos relacionados con armas/explosivos, con las vías de comunicación/vialidad, con el patrimonio, con la familia, con la libertad personal, con la libertad y la seguridad sexual, con la seguridad colectiva, con la vida y la integridad personal y con otros bienes jurídicos. Estas categorías agrupan, a su vez, 141 incidentes que pueden ser delitos —como homicidios, robos, tráfico de armas, violación, tráfico de menores o venta ilegal de combustible—, faltas administrativas —arrancones, consumo de alcohol, grafitis— o accidentes de tránsito.

Si bien esta clasificación exhaustiva brinda información detallada de los hechos criminales, también puede generar confusión y errores al momento en que los operadores registren los incidentes de las llamadas de emergencia. Por ejemplo, en la categoría “actos relacionados con las vías de comunicación”, un vehículo a exceso de velocidad se puede confundir con vehículo en huida o participante en arrancones. De acuerdo con el SESNSP<sup>12</sup>, en 2019 **el 62% de las llamadas de emergencia (procedentes<sup>13</sup>) registradas por los CALLE estaban relacionadas con temas de seguridad: un total de 10 millones 1 mil 943 llamadas. De éstas, el 8.9% están vinculadas con una persona agresiva; el 8.72%, con una persona sospechosa y el 7.18%, con violencia familiar.**

Sin embargo, el 60.4% de las llamadas de emergencia relacionadas con seguridad no están desagregadas a pesar de que existen otras categorías que brindan información sobre los delitos y las faltas administrativas cometidos en el país. Por ejemplo, las categorías de homicidios, secuestro, robos, abuso sexual y tráfico de armas. Esta información es útil, porque se registra en tiempo real y se actualiza día con día.

### ¿QUÉ ES EL C4 Y C5?

El Centro de Atención a Llamadas de Emergencias (CALLE) es “la unidad responsable de promover, planear y mantener la operación, reacción y respuesta coordinada entre las diferentes instituciones, organizaciones, autoridades y jurisdicciones involucradas en la atención a emergencias, incidentes y desastres; que funciona las 24 horas, los 365 días del año, con código único y al que puede llamarse de forma gratuita desde cualquier teléfono” (SESNSP, 2018, p. 3).

En la mayoría de los casos, las funciones de los CALLE se realizan al interior de las instancias que coordinan la operación —vigilancia, sistemas tecnológicos, servicios de emergencia y denuncia anónima— de las instancias de seguridad pública, y que se conocen como:

- Centros de Control y Confianza (C3)
- Centro de Comando, Control, Cómputo y Comunicación (C4)
- Centro de Comando, Control, Cómputo, Comunicación y Coordinación (C5)
- Centro de Comando, Control, Cómputo, Comunicación, Coordinación e Inteligencia (C5i)

12 Para mayor información, consultar SESNSP 2020. *Estadística Nacional del Número de Atención de Llamadas de Emergencia 9-1-1*.

13 Cabe aclarar que las llamadas procedentes representan tan sólo el 21% de todas las llamadas realizadas. El resto consiste en bromas, hechos no relacionados con emergencias o llamadas falsas.

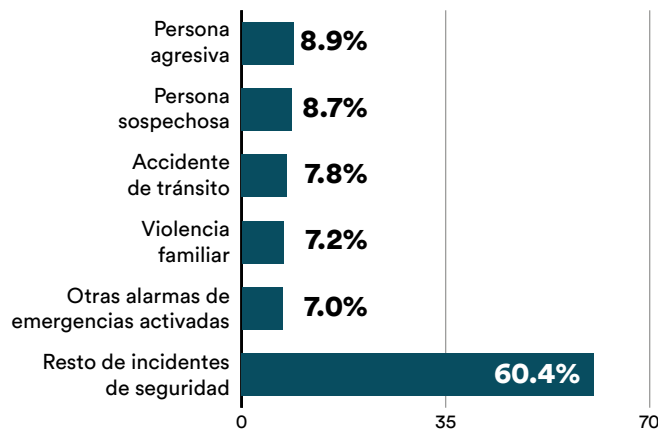




Además, los CALLE monitorean los reportes de emergencia que reciben por parte de los policías en calle, quienes ante la presencia de un presunto delito (flagrancia) o una falta administrativa tienen que llamar a la cabina de radio para registrar el evento y darle seguimiento. A estos registros hay que sumarle las denuncias anónimas que reciben a través del número 089.

La base de datos del 911 permite conocer un número importante de hechos que pueden constituir un delito, pero que no llegan al sistema de justicia a través de una denuncia ante el ministerio público o una investigación, y que por tanto no se registran en la incidencia delictiva. Por ejemplo, en junio de 2020 se registraron 61 mil 945 llamadas de emergencia relacionadas con incidentes de violencia familiar, mientras que durante el mismo mes sólo se abrieron 18 mil 884 carpetas de investigación por este delito. Es decir, **por cada investigación abierta por violencia familiar se registraron tres llamadas de emergencia.**

**Gráfica 4. Llamadas de emergencia de seguridad, 2019**

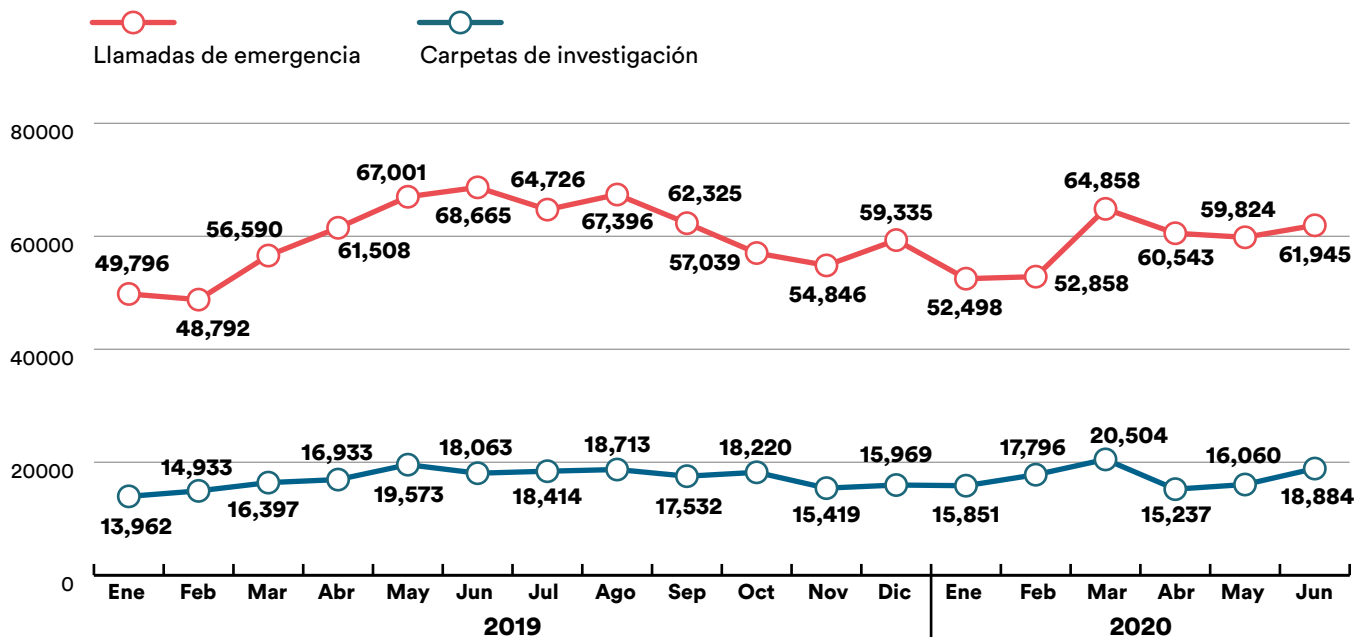


Fuente: SESNSP.

La información cambia dependiendo del tipo de delito, pero en general existe un porcentaje alto de delitos que se reciben a través de las llamadas de emergencia, pero que no se contabilizan en la incidencia delictiva.

Los CALLE elaboran un informe comúnmente conocido como Parte de Novedades, con la información de las llamadas, para que las corporaciones policiales analicen la información y tomen decisiones a partir de ella. Generalmente, en este informe se incluyen los registros sobre delitos de alto impacto, como homicidios, secuestros, extorsiones, robos, etcétera<sup>14</sup>.

**Gráfica 5. Delitos de violencia familiar**



Fuente: SESNSP.

14 La decisión de cuáles delitos incluir en el reporte Parte de Novedades depende de cada comisaría y sus mandos.

Durante nuestras visitas a los CALLE locales, constatamos que la mayor parte del personal de estos centros son policías con experiencia en calle, que han recibido capacitaciones en la recepción de llamadas. Debido a ello, **los operadores telefónicos clasifican los supuestos delitos y faltas administrativas con base en su experiencia y las inercias organizacionales, más que guiados por el Catálogo Nacional.**

También identificamos que, al haber varios números de emergencia —911 y números locales—, **los registros de los incidentes de seguridad no siempre coinciden entre las bases de los CALLE estatales y los municipales.** Esto se debe a la falta de coordinación entre las autoridades y a las limitantes tecnológicas, como la ausencia de una plataforma única de intercambio de información o del software necesario para realizar el trabajo en tiempo real.

De hecho, el tiempo de respuesta de las policías locales se ve afectado cuando las peticiones de apoyo tardan en ‘bajar’ de un C5 estatal a los CALLE municipales. Durante las entrevistas realizadas, personal de cabina nos comentó que la transferencia de una llamada puede demorar hasta 15 minutos, lo cual disminuye la probabilidad de brindar una respuesta efectiva a las demandas ciudadanas.

Es importante destacar que **existe una gran diversidad de capacidades y recursos en los CALLE, la cual afecta, entre otras actividades, la captura y el procesamiento de las llamadas de emergencia**<sup>15</sup>. Por ejemplo, hay casos de cabinas de radio en donde los operadores aún capturan los datos de las llamadas en tarjetas de papel, que posteriormente se transcriben a un documento digital. En contraste, conocimos experiencias de C4 que tienen sistematizado todo el proceso de captura y limpieza de la información mediante una plataforma electrónica y una sola base de datos.

El desarrollo profesional del personal de los CALLE también resulta perjudicado por esta diversidad de capacidades, en lo que toca a prestaciones laborales, recursos para realizar su trabajo y capacitación continua. La alta rotación y las jornadas extenuantes son ejemplos de las condiciones precarias que enfrenta el personal de diversos CALLE municipales.

## Reportes policiales

Las policías tienen acceso a la información de los delitos que se cometen en el país. Su obligación al llegar al lugar de los hechos consiste en preservar la escena criminal —cuando se pueda— y

recabar todos los detalles de los delitos y las faltas administrativas mediante el llenado del Informe Policial Homologado (IPH).

El IPH es el medio a través del cual las policías documentan la información relacionada con las puestas a disposición de las autoridades competentes de personas y/o de objetos derivados de su intervención<sup>16</sup>. Este instrumento surgió como un mecanismo para homologar la actuación de las policías como primeros respondientes en el marco del Nuevo Sistema de Justicia Penal.

Su objetivo es efficientar las puestas a disposición, garantizar el debido proceso y fomentar el uso de la información para acciones de inteligencia. Si bien el IPH proporciona información detallada sobre un hecho delictivo, su función primaria no es generar estadísticas criminales<sup>17</sup>.

De hecho, el IPH es equiparable con una denuncia ya que los policías tienen la obligación de “recibir las denuncias sobre hechos que puedan ser constitutivos de delito e informar al ministerio público por cualquier medio y de forma inmediata de las diligencias practicadas”, según el art. 132 del [Código Nacional de Procedimientos Penales](#). Por tanto, contabilizar esta fuente de información ayudaría a reducir la cifra negra de algunos delitos y mejorar las investigaciones penales.

El proceso de llenado y entrega del IPH consiste en lo siguiente: los policías deben registrar en el informe la descripción de los hechos, los datos generales de la persona detenida, un informe del uso de la fuerza en caso de lesionados y/o fallecidos y los relatos de las entrevistas —en caso de que haya—. Es común que los policías tengan una bitácora para anotar los datos al momento de llegar al lugar del hecho delictivo, y después vacían esa información al IPH.

Posteriormente, los policías entregan el IPH al ministerio público junto con las personas detenidas y/o arrestadas, los objetos asegurados y la notificación sobre la existencia de víctimas u ofendidos. Además, tienen que registrar la información de los detenidos en el Registro Nacional de Detenciones (RND), una base que concentra la información sobre las personas detenidas en todo el país, cuyo objetivo es prevenir la violación de los derechos humanos, actos de tortura, tratos crueles, inhumanos y degradantes o la desaparición forzada<sup>18</sup>.

Por su parte, el ministerio público debe proporcionar el comprobante de la recepción con sello y firma, y actualizar la información del detenido en el RND. Posteriormente,

15 [Diversas evaluaciones](#) muestran la diversidad de capacidades que existen al interior de los CALLE estatales.

16 Para mayor información, consultar los [Lineamientos para el llenado, entrega, recepción, registro, resguardo y consulta del Informe Policial Homologado](#).

17 *Op.cit.*

18 Para más información, consultar SESNSP 2019. [Registro Nacional de Detenciones](#).

las autoridades policiales digitalizan el IPH impreso, lo registran en la base electrónica de Plataforma México<sup>19</sup> y lo archivan para su posible consulta.

Actualmente, el Gobierno Federal opera un programa piloto del IPH móvil en 15 municipios del país. A través de un dispositivo electrónico (tablet), los policías recaban toda la información sobre los delitos y las faltas administrativas. Con ello, se busca agilizar el llenado del IPH, simplificar el trámite administrativo y mejorar la coordinación con el ministerio público<sup>20</sup>.

Durante nuestras visitas de campo nos percatamos que **las corporaciones policiales utilizan categorías propias para clasificar los delitos y las conductas antisociales en sus registros internos**. Por ejemplo, en algunos casos los homicidios dolosos son clasificados como “occisos”, “cadáver localizado” o “cuerpo encontrado”. Esta situación se debe, en parte, a que los policías no tienen la facultad de determinar el tipo de delito sin que se inicie una investigación formal y, de hacerlo, se pueden generar fricciones con el ministerio público.

Es decir, los policías deben llenar un informe a partir de categorías que no son policiales sino jurídicas, lo cual ha generado tensiones y descoordinación entre las corporaciones y las fiscalías.

Identificamos también que **las policías utilizan otros mecanismos para recolectar información sobre las conductas antisociales y los factores de riesgo vinculados con la delincuencia**. Por ejemplo, las bitácoras que llenan cuando llegan al lugar del hecho delictivo —que no necesariamente se traducen en un IPH—; los reportes que realizan sobre las demandas ciudadanas en materia de seguridad —como las redes vecinales en Nezahualcóyotl— o la información provista por ciudadanos a través de grupos de WhatsApp<sup>21</sup>.

Toda esta información es útil no sólo para conocer cuántos delitos se cometieron, sino también para implementar operativos en las colonias y los horarios donde más ocurren los crímenes. Sin embargo, **identificamos que las policías enfrentan desafíos importantes para georreferenciar la ubicación de los delitos**. En la mayoría de los casos los policías operativos no poseen dispositivos electrónicos con GPS y, por tanto, las áreas de análisis se encargan de hacerlo manualmente.

Adicionalmente a los reportes y las bitácoras policiales, **existe otra potencial fuente de información que está vinculada con el trabajo de los policías y que podría complementar sus datos. Nos referimos a los mecanismos de justicia cívica**, cuyo objetivo es evitar que los conflictos escalen a situaciones de violencia extrema, facilitar una resolución pacífica<sup>22</sup> y prevenir la violencia.

A través de la justicia cívica, los policías atienden los conflictos entre ciudadanos y las conductas antisociales, para posteriormente canalizarlos a un juez cívico o calificador, quien media las situaciones, aplica una sanción y, en algunos casos, instruye que se repare el daño.

Por ejemplo, el municipio de Escobedo, Nuevo León ha implementado un modelo de justicia cívica mediante jueces calificadores que conocen, califican y sancionan las infracciones —faltas administrativas, conductas antisociales, violaciones al reglamento de tránsito y alteraciones del orden público— cometidas por los ciudadanos<sup>23</sup>. Los jueces deciden, frente al detenido y al policía, si la infracción se resuelve con una multa, un acuerdo, trabajo comunitario o reparación del daño. Los jueces llevan un registro de todos los detenidos, lo cual podría complementar la información que se genera a través de los reportes y las bitácoras policiales.

En Morelia, Michoacán, se ha desarrollado un procedimiento similar al de Escobedo. Los policías municipales son quienes presentan a los infractores ante los jueces y ellos deciden qué tipo de sanción se aplicará: amonestación, multa, arresto o trabajo en favor de la comunidad<sup>24</sup>. Esto ha ayudado a la policía a prevenir delitos o actos muy violentos, como los homicidios, debido a que detectan y desactivan oportunamente los conflictos y las disputas entre los vecinos.

De esta manera, **la información provista por el modelo de justicia cívica puede robustecer las estadísticas criminales**, sobre todo por su vínculo con las conductas antisociales más comunes, el perfil de los infractores y las dinámicas de violencia que generan condiciones para la comisión de delitos.

Una vez que ya conocemos el estatus de cada uno de estos instrumentos, es necesario identificar cuáles son los pasos necesarios para que ambas fuentes puedan generar estadísticas criminales.

19 El registro de los datos contenidos en el IPH y su digitalización se tienen que hacer de manera inmediata, sin que exceda de un término máximo de 24 horas contadas a partir de la hora de recepción por parte del ministerio público.

20 SSPC (12/11/19). El Informe Policial Homologado Móvil permitirá contar con estadísticas confiables sobre incidencia criminal: Alfonso Durazo. Consultado en <https://www.gob.mx/sspc/prensa/el-informe-policial-homologado-movil-permitira-contar-con-estadisticas-confiables-sobre-incidencia-criminal-alfonso-durazo>

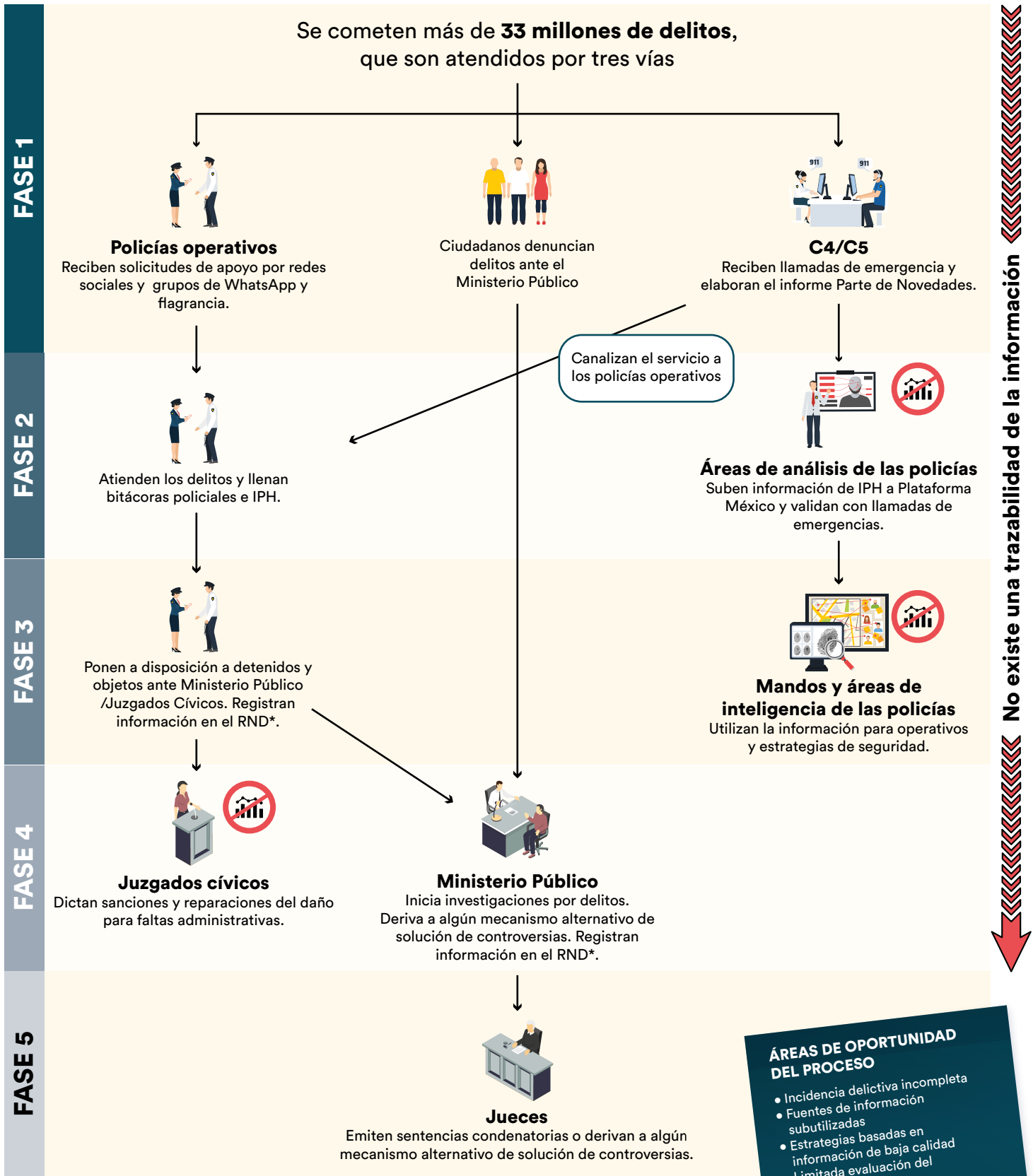
21 Los gobiernos locales utilizan estos instrumentos por iniciativa y disposición propias.

22 Para mayor información, consultar SESNSP 2020. *Justicia Cívica*.

23 Consultar el *Reglamento de Policía y Buen Gobierno del municipio de General Escobedo*

24 Consultar el *Reglamento de Orden y Justicia Cívica del municipio de Morelia*

Diagrama 1. Flujo de la información criminal en México, 2018



Información que no genera una estadística criminal, sólo se utiliza para fines administrativos.

\*Registro Nacional de Detenciones  
Fuente: Elaboración propia con base en el trabajo cualitativo.

### III. ¿HACIA DÓNDE DEBEMOS IR?

En esta sección analizaremos cuáles son los cambios y las acciones necesarias para comenzar a generar estadísticas criminales a partir de las llamadas de emergencia y los reportes policiales. Ambas fuentes se registran diariamente y proporcionan detalles sobre las características de las víctimas y los agresores, el tipo de arma utilizada, la descripción de los hechos, el lugar, etcétera. También tienen un nivel de desagregación a nivel de calle, lo que permitiría utilizar técnicas de análisis espacial para identificar en dónde se concentran los delitos y diseñar estrategias de seguridad focalizadas.

**Nuestra propuesta está dirigida, en primer lugar, a municipios de zonas metropolitanas que posean capacidades mínimas —personal capacitado, recursos tecnológicos, infraestructura básica y supervisión por parte de los mandos medios— para procesar y sistematizar la información tanto de las llamadas de emergencia como de los reportes policiales.** El objetivo a mediano o largo plazo es que esta iniciativa se pueda replicar en diferentes regiones del país, una vez que se hayan fortalecido las capacidades institucionales de los CALLE y las policías para su operación óptima.

De esta manera, podremos tener una fotografía más completa del fenómeno delictivo: desde que se comete un probable delito, pasando por la respuesta de los policías, hasta que se inicia la investigación penal. Actualmente estas partes están desconectadas (no existe una trazabilidad de la información) y, por ello, se pierde información que es valiosa para mejorar el diseño de estrategias de seguridad y fortalecer la investigación de los delitos y las faltas administrativas, tal como se muestra en el Diagrama 1.

**El objetivo es entender de mejor manera el fenómeno criminal y utilizar la información de las llamadas de emergencia y los reportes policiales para generar inteligencia policial, operar programas de prevención de la violencia, mejorar las investigaciones y tomar decisiones basadas en evidencia.**

Los cambios y las acciones necesarios para generar nuevas estadísticas criminales a partir de las llamadas de emergencia y los reportes policiales son los siguientes:



**Homologar el catálogo de estadísticas criminales para que los C4/C5y las policías clasifiquen los delitos con las mismas categorías**

Normativamente, las llamadas de emergencia pueden clasificarse en 141 tipos de incidentes de seguridad y los policías pueden registrar los supuestos delitos en 53 categorías. Sin embargo, en la realidad el personal de estas instituciones no utiliza todas estas categorías. De hecho,

utilizan categorías propias que limitan la comparación de los registros administrativos de ambas fuentes.

Por tanto, recomendamos homologar el catálogo de estadísticas criminales para que los CALLE y las policías clasifiquen de la misma manera tanto los supuestos delitos como las faltas administrativas. Las categorías deben responder más al trabajo policial y el análisis criminológico que a las definiciones jurídicas que se utilizan actualmente.

Así, **en vez de usar 141 categorías de incidentes de seguridad o 53 tipos de delitos, se puede optar por categorías generales o más sintéticas, que agilicen el registro y la publicación de la información**, para evitar su pulverización; categorías más afines a la labor policial, como conductas antisociales, alteraciones del orden público, violencia familiar, lesiones, violencia sexual o homicidios.

De esta manera, los policías podrán registrar y determinar un hecho delictivo sin el temor de cometer alguna omisión del procedimiento judicial o de tener fricciones con el ministerio público, como sucede actualmente. Esto ayudaría también a reducir la subrepresentación de hechos delictivos por parte de las fiscalías y procuradurías estatales.

Para conseguir este objetivo, recomendamos realizar grupos de trabajo con policías y especialistas que ayuden a definir las categorías de los delitos y las faltas administrativas.



**Hacer compatibles las llamadas de emergencia con los reportes policiales a través de un número único de identificación y una plataforma electrónica común**

Recomendamos asignar un número único de identificación que haga compatibles las llamadas de emergencia con los reportes policiales, con el fin de contabilizar y verificar el número de hechos criminales, tanto los delitos como las conductas antisociales que se cometen diariamente. Esto ayudaría a trazar la información criminal desde que se comete un delito hasta que se inicia una investigación penal.

Cabe mencionar que **un delito o conducta antisocial puede corresponder a varias llamadas de emergencia. Por ejemplo, cuando se comete un robo con violencia en donde se detona arma de fuego, los números de emergencia locales y el 911 pueden recibir varias llamadas por los siguientes incidentes: robo, detonación de arma de fuego, persona herida en la calle, detonación de explosivos, etcétera.**

Por tanto, después de despachar las llamadas de emergencia, recomendamos que haya un proceso de revisión al interior de los CALLE que permita identificar incidentes que

se dupliquen sobre un mismo hecho criminal. Esta información debe integrarse al Parte de Novedades para que las unidades de análisis e inteligencia de las policías —u homólogas— puedan revisar que el número único de identificación corresponda al registrado en los reportes policiales. Así, se podrían medir de manera más exacta las faltas administrativas y los delitos cometidos en cada municipio del país.

Los reportes que se generen a partir del modelo de justicia cívica también deben incluir un número único que corresponda con las llamadas de emergencia y los reportes policiales.

Para lograr este objetivo, es necesario que la información del 911 y los reportes policiales se pueda compartir a través de una plataforma electrónica o un software común, con acceso controlado para las áreas de análisis de la información, tanto de los CALLE como de las policías, así como los mandos altos y medios de las corporaciones.



### Georreferenciar las estadísticas criminales para que las policías puedan identificar y atender las zonas con mayor concentración de delitos (*hot spots*)

Recomendamos que los CALLE georreferencien, en tiempo real, la ubicación de los hechos delictivos y las faltas administrativas. Esta información se debe incluir en el Parte de Novedades, para que las policías puedan comparar la ubicación de las llamadas de emergencia con las coordenadas geográficas provistas en los IPH y en sus bitácoras<sup>25</sup>.

Para ello, se requiere concientizar a los policías de la importancia que tiene la georreferenciación de los delitos y las faltas administrativas, para el despliegue operativo y el uso más eficiente de los recursos. Además, se les debe proveer de los recursos necesarios para georreferenciar: dispositivo electrónico con GPS, mapas de la división operativa y capacitación para su uso.

**Sugerimos además que las áreas de análisis de las policías en colaboración con los CALLE utilicen técnicas de análisis espacial —como identificación de puntos críticos o hot spots— que ayuden a procesar las estadísticas criminales, para conocer las zonas de mayor concentración de los delitos y las conductas antisociales, así como sus**

**factores socioeconómicos y espaciales asociados**<sup>26</sup>. Esta propuesta se ciñe al componente de medición y evaluación con base en resultados del Modelo Nacional de Policía y Justicia Cívica, que establece la generación de “mapas delictivos con base en la información de C4 y las denuncias recibidas para contrastar la productividad policial con la actividad delictiva en cada sector de la ciudad” (SESNSP b, 2009, p. 61)<sup>27</sup>.

De esta manera, las corporaciones policiales podrán diseñar estrategias focalizadas para atender los problemas de violencia y evaluar de manera más eficiente el desempeño de sus policías.



### Crear unidades de análisis de la información al interior de los C4/C5 y de las policías

Recomendamos crear unidades de análisis de la información al interior de los CALLE y las policías para verificar las llamadas duplicadas por un mismo incidente, procesar la base de datos y generar productos de inteligencia que ayuden a mejorar el trabajo policial.

Estas unidades deben contar con presupuesto propio, personal capacitado, recursos tecnológicos para analizar la información —software y hardware— y un diseño homologado. Ambas unidades deben trabajar en conjunto en el análisis estadístico y espacial de las cifras criminales, para diseñar estrategias focalizadas de reducción y prevención de la violencia<sup>28</sup>.

Las unidades tienen que estar integradas por analistas de datos, criminólogos y especialistas en análisis espacial<sup>29</sup>. El intercambio de información debe ser constante entre el personal de ambas unidades, las cuales deben participar en las reuniones de mandos en donde se toman las decisiones y se planean las estrategias de seguridad.



### Diseñar un piloto para operar las estadísticas criminales en municipios metropolitanos del país

Para implementar esta propuesta de estadísticas criminales, recomendamos diseñar un piloto que se aplique en una zona metropolitana específica, en donde las policías locales y los CALLE cuenten con el personal, la infraestructura y los recursos necesarios, como computadoras, softwares, unidades de estadística, analistas, etcétera.

25 Actualmente, existe software y aplicaciones de código abierto, como Google Earth, que se pueden utilizar para georreferenciar la ubicación de los delitos. Además, la iniciativa del IPH móvil puede ayudar a registrar *in situ* las coordenadas geográficas de los hechos criminales.

26 En México Evalúa estamos convencidos que la información criminal georreferenciada es la base para diseñar estrategias de seguridad focalizadas y orientar el trabajo policial a la solución de problemas. Aquí un ejemplo de lo que podemos hacer con las técnicas de análisis espacial: *5013 Homicidios CDMX*.

27 Un requisito necesario para llevar a cabo esta propuesta es que las policías locales dividan su territorio en sectores y cuadrantes (o su similar), lo que ayuda a mejorar la gestión del personal y medir su desempeño.

28 Algunas evaluaciones han mostrado que los CALLE de algunos estados como Aguascalientes, Ciudad de México, Guanajuato y Puebla cuentan con áreas de análisis de la información.

29 Para ello, se puede reactivar y fortalecer la Red Nacional de Analistas para la Seguridad Pública, que se impulsó durante la administración federal anterior. La Red era un mecanismo de intercambio de mejores prácticas, capacitación y difusión de intervenciones policiales basadas en evidencia.

Es precisamente en estas grandes urbes donde se comete la mayor cantidad de delitos y conductas antisociales, y donde confluyen diversos factores socioeconómicos y espaciales que hacen más propicio la comisión de tales crímenes. Pero también es en las zonas metropolitanas socialmente complejas en donde las corporaciones policiales poseen mayores capacidades para generar estadísticas criminales y colaborar con sus vecinos para implementar estrategias de seguridad.

Por tanto, recomendamos crear una plataforma electrónica mediante la cual los operadores puedan actualizar y verificar en tiempo real sus estadísticas criminales, así como descargar las bases de datos para su análisis y toma de decisiones.

**Una opción para la operación de este piloto es la Zona Metropolitana de Guadalajara, que se integra por CALLE y policías municipales con capacidades y recursos medianamente sólidos.** Todos están articulados con el C5 estatal, Escudo Urbano, lo cual puede facilitar su colaboración en la sistematización y publicación de la información criminal.

Otra opción es la Zona Metropolitana de la Laguna, integrada por los municipios de Torreón, Coahuila y Gómez Palacios, Durango. Existe un Mando Especial encargado de coordinar las acciones de seguridad de esta zona, el cual podría facilitar el intercambio de información y la operación del programa piloto.



### Publicar las estadísticas criminales periódicamente

Como una iniciativa de transparencia y rendición de cuentas, recomendamos que las estadísticas criminales basadas en las llamadas de emergencia y los reportes policiales se publiquen al menos cada seis meses a través del Secretariado, una vez que el piloto haya demostrado ser efectivo. De esta manera, las organizaciones de la sociedad civil, los académicos y cualquier ciudadano interesado podrán conocer los delitos que más afectan a su comunidad, analizar sus tendencias, contribuir al diseño de políticas públicas y monitorear el desempeño de las autoridades.

Una vez que diseñado y establecido el piloto, sugerimos analizar si las estadísticas criminales se publicarían mensualmente —lo que permitiría la comparación con los datos del SESNSP— o decidir cuál sería su periodicidad.



### Utilizar las estadísticas criminales para evaluar el desempeño policial

Recomendamos que las estadísticas criminales sean utilizadas tanto por las propias autoridades como por la ciudadanía para monitorear y evaluar el desempeño de las poli-

cías. Esta iniciativa se puede sumar a otros indicadores de gestión policial que se establecen en el Modelo Nacional de Policía y Justicia Cívica, como la participación de operativos, la creación de reuniones vecinales, el uso de la fuerza de acuerdo con el protocolo o la mediación de conflictos entre vecinos.



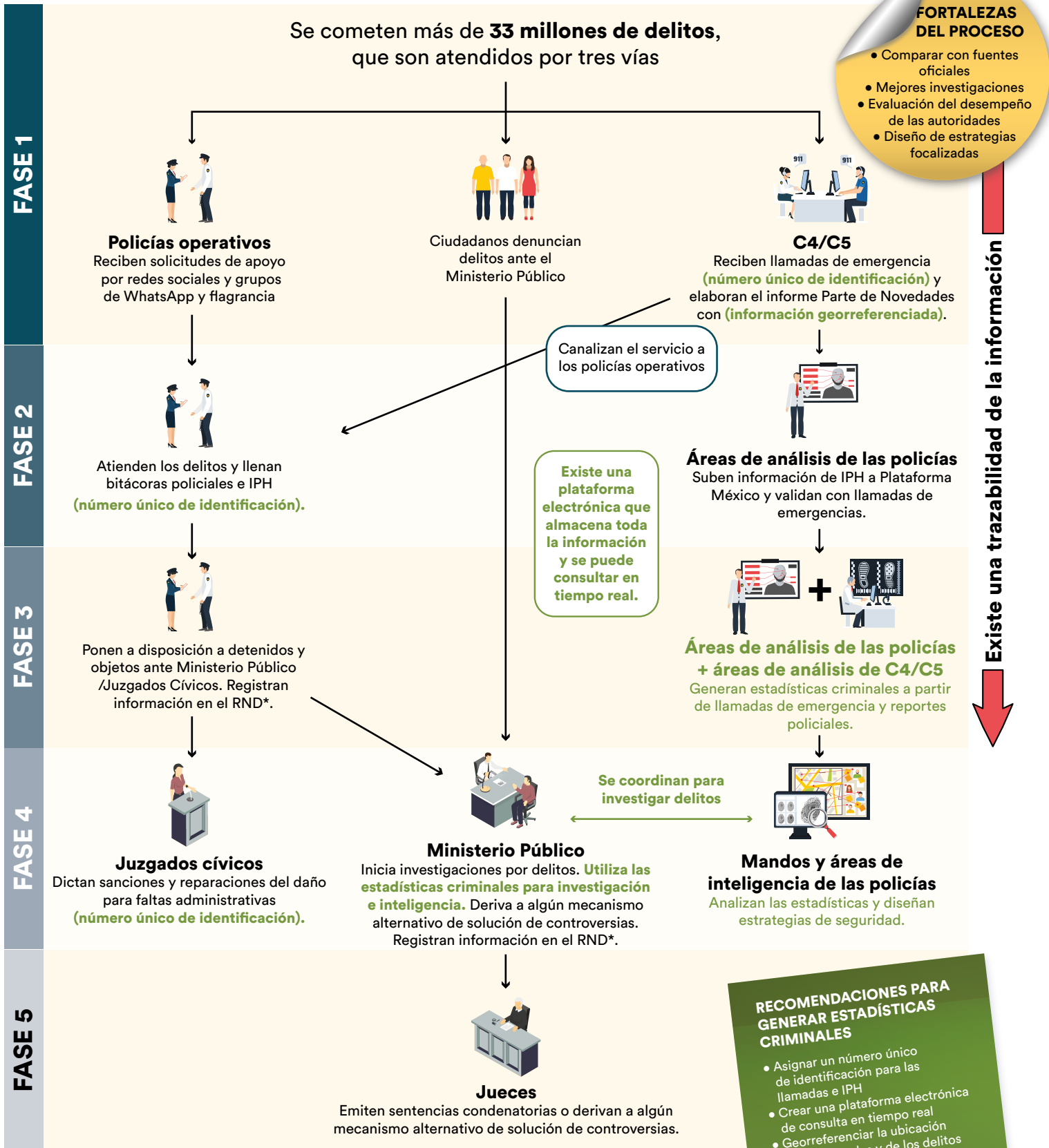
### Realizar cambios en las leyes, normas y lineamientos relacionados con las llamadas de emergencia y los reportes policiales

Para implementar los cambios previamente descritos, resulta necesario realizar algunas modificaciones al marco normativo actual, las cuales tendrían que ser aprobadas por el Consejo Nacional de Seguridad Pública:

- Establecer, en la [Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública](#), que las estadísticas criminales generadas a partir de las llamadas de emergencia y de los reportes policiales formarán parte de las bases de datos del Sistema Nacional de Información.
- Modificar el [Catálogo Nacional de Incidentes de Emergencia](#) para simplificarlo y definir categorías de incidentes de seguridad —supuestos delitos y faltas administrativas— más apegadas al trabajo policial y al trabajo criminalístico.
- Incluir en la [Norma Técnica para la estandarización de los servicios de emergencia a través del número único armonizado 911](#) la creación de áreas de análisis de la información al interior de los CALLE y generar un reglamento estandarizado para sus funciones, así como Procedimientos Sistemáticos de Operación y Manuales para tipos de delito y escenarios de respuesta telefónica.
- Establecer en los [Lineamientos del Informe Policial Homologado IPH](#) la obligación de crear una base de datos de los supuestos delitos y faltas administrativas, que sean correspondientes a las llamadas de emergencia a través de un número único de identificación.

Como se puede observar en el Diagrama 2, los cambios propuestos, en color verde, ayudarán a generar nuevas estadísticas criminales que complementen las fuentes oficiales de incidencia delictiva, provean información adicional para las investigaciones y ayuden en la formulación de estrategias de seguridad. Así, se podrá articular la información delictiva (trazabilidad) que se genera en etapas previas al inicio de la investigación penal y aprovecharla para entender de mejor manera el fenómeno criminal.

Diagrama 2. Flujo de la información criminal con nuestras recomendaciones



\*Registro Nacional de Detenciones  
Fuente: Elaboración propia con base en el trabajo cualitativo.



## REFLEXIONES FINALES

Nuestra propuesta es un primer paso para formular una alternativa —o un complemento, si se quiere— de medición sobre el fenómeno criminal. Si bien en los últimos años hemos avanzado en la desagregación y difusión de la incidencia delictiva, aún quedan aspectos que se tienen que mejorar, como su calidad y confiabilidad.

Generar estadísticas criminales a partir de las llamadas de emergencia y los reportes policiales representa una gran oportunidad para tener datos oportunos desagregados por coordenadas geográficas, y que trasciendan su función de medir los hechos supuestamente delictivos, para llegar a describir también las conductas antisociales.

Esto nos permitirá ampliar la información sobre los hechos criminales más allá del procedimiento judicial, ya que actualmente, por medio de las carpetas de investigación, sólo tenemos conocimiento de siete de cada 100 delitos.

Para que nuestra iniciativa se pueda implementar en diversas regiones del país, debe ir acompañada de una estrategia que fortalezca y homologue la generación de estadísticas criminales a partir tanto de las llamadas de emergencia como de los reportes policiales; que incluya mecanismos para reducir las deficiencias de los procesos de registro, procesamiento y verificación de calidad de la información, así como capacitación para el personal policial y recursos mínimos para su operación.

De cumplirse estas condiciones, podemos avanzar progresivamente en la implementación de esta iniciativa en municipios que no pertenezcan a zonas metropolitanas o que actualmente no posean las capacidades suficientes para generar las estadísticas criminales.

El objetivo, a mediano o largo plazos, es que esta medición —911 y reportes policiales— permita contrastar, con parámetros estandarizados, la información de las fuentes oficiales —carpetas de investigación y encuestas de victimización— y otras fuentes que recientemente se están implementando en el país —el Registro Nacional de Detenciones y los mecanismos de justicia cívica—. Para ello, será necesario diseñar un mecanismo que permita vincular y comparar las estadísticas de todas estas fuentes. Sólo así se podremos tener una trazabilidad completa del fenómeno criminal, desde que se comete el delito hasta que se vincula a proceso, y construir un verdadero Sistema Nacional de Información, para ayudar a diseñar estrategias de seguridad efectivas y evaluar el desempeño de las instituciones de seguridad.

Hoy más que nunca tenemos que promover la generación de estadísticas criminales confiables y de calidad, con el fin de formular soluciones específicas para los diferentes contextos de criminalidad y violencia del país.

## CRÉDITOS

### Edna Jaime

Directora de México Evalúa

### David Ramírez-de-Garay

Coordinador del Programa de Seguridad

### Maximilian Holst, Alan López, Magda Ramírez

Investigadores

### Pablo García

Editor

### Miguel Cedillo

Diseño gráfico

### Mariana Villalobos

Difusión y manejo de redes

Este documento se ha realizado con el apoyo de la Cooperación Alemana al Desarrollo Sustentable (GIZ).



La información y los puntos de vista contenidos en esta publicación son responsabilidad exclusiva de México Evalúa A.C., Centro de Análisis de Políticas Públicas, así como de sus autores. Es decir, que la opinión de la Cooperación Alemana al Desarrollo Sustentable (GIZ) no está necesariamente reflejada aquí.

### D.R. 2020, México Evalúa, Centro de Análisis de Políticas Públicas

Jaime Balmes No. 11, Edificio D, 2o. piso, Col. Los Morales Polanco, 11510, Ciudad de México  
T. +52 (55) 5985 0254



@mexevalua



/mexicoevalua



mexico-evalua



/mexeval



## BIBLIOGRAFÍA

- Ayuntamiento del municipio de General Escobedo, Nuevo León (2013). *Reglamento de Policía y Buen Gobierno del municipio de General Escobedo*. Consultado el 17 de abril de 2020 en [https://escobedo.gob.mx/transparencia/doc/Art10-01/Art10-01\\_Normatividad\\_REGLAMENTO%20DE%20POLICIA%20y%20BUEN%20GOBIERNO%20DEL%20MUNICIPIO%20DE%20GENERAL%20ESCOBEDO,%20NUEVOLE%C3%93N.pdf](https://escobedo.gob.mx/transparencia/doc/Art10-01/Art10-01_Normatividad_REGLAMENTO%20DE%20POLICIA%20y%20BUEN%20GOBIERNO%20DEL%20MUNICIPIO%20DE%20GENERAL%20ESCOBEDO,%20NUEVOLE%C3%93N.pdf)
- Causa en Común 2019. 911. *Evaluación a los Centros de Atención de Llamadas de Emergencias (CALLE) y propuestas para mejorar su servicio*. Consultado el 15 de abril de 2020 en <http://causaencomun.org.mx/beta/wp-content/uploads/2019/06/911-CALLE-V2-1.pdf>
- *Diario Oficial de la Federación* 21/02/2020. “Lineamientos para el llenado, entrega, recepción, registro, resguardo y consulta del Informe Policial Homologado”. Consultado el 30 de marzo de 2020 en [https://dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=5587157&fecha=21/02/2020](https://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5587157&fecha=21/02/2020)
- FBI 2019. *Uniform Crime Reporting (UCR) Program*. Consultado el 3 de abril de 2020 en <https://www.fbi.gov/services/cjis/ucr>
- Frissard, P. 2019. “Delitos reportados: la fotografía completa”. *Nexos*. Consultado el 18 de marzo de 2020 en <https://seguridad.nexos.com.mx/?p=1789>
- Frissard, P. 2019. “Retos en el monitoreo de la incidencia delictiva”. *Nexos*. Consultado el 18 de marzo de 2020 en <https://seguridad.nexos.com.mx/?p=1667>
- Inegi 2018. Encuesta Nacional de Victimización de Empresas (ENVE) 2018. Consultado el 27 de marzo de 2020 en <https://www.inegi.org.mx/programas/enve/2018/>
- -- 2018. *Norma Técnica para la Clasificación Nacional de Delitos para Fines Estadísticos*. Consultado el 27 de marzo de 2020 en [https://snieg.mx/DocumentacionPortal/Normatividad/vigente/Norma\\_Tecnica\\_Delitos\\_con\\_Fines\\_Estadisticos.pdf](https://snieg.mx/DocumentacionPortal/Normatividad/vigente/Norma_Tecnica_Delitos_con_Fines_Estadisticos.pdf)
- -- 2019. Encuesta Nacional de Victimización y Percepción sobre Seguridad Pública (ENVIPE) 2019. Consultado el 27 de marzo de 2020 en <https://www.inegi.org.mx/programas/envipe/2019/>
- -- 2020. Encuesta Nacional de Seguridad Pública Urbana (ENSU). Consultado el 27 de marzo de 2020 en <https://www.inegi.org.mx/programas/ensu/>
- México Evalúa 2017. *Cada víctima cuenta: hacia un sistema de información delictiva confiable*. En <https://www.mexicoevalua.org/cada-victima-cuenta-hacia-un-sistema-de-informacion-delictiva-confiable-2/>
- -- 2018. *5013 Homicidios CDMX*. Disponible en <https://www.mexicoevalua.org/5013-homicidios-cdmx/>
- -- 2019. *Fallas de origen: Índice de Confiabilidad de la Estadística Criminal*. Disponible en <https://www.mexicoevalua.org/fallas-origen-indice-confiabilidad-la-estadistica-criminal-icec/>
- -- 2019. *Hallazgos 2018: Seguimiento y evaluación del sistema de justicia penal en México*. Disponible en <https://www.mexicoevalua.org/hallazgos-2018-seguimiento-evaluacion-del-sistema-justicia-penal-en-mexico/>
- Office for National Statistics 2020. *Crime and justice*. Consultado el 3 de abril de 2020 en <https://www.ons.gov.uk/peoplepopulationandcommunity/crimeandjustice>
- Periódico Oficial del estado de Michoacán (13/04/16). *Reglamento de Orden y Justicia Cívica del municipio de Morelia*. Consultado el 17 de abril de 2020 en [http://contraloria.morelia.gob.mx/images/pdf/5\\_reglamento\\_de\\_orden\\_y\\_justicia.pdf](http://contraloria.morelia.gob.mx/images/pdf/5_reglamento_de_orden_y_justicia.pdf)
- Police UK 2020. *Data of Police UK*. Consultado el 17 de abril de 2020 en <https://data.police.uk/>
- Policía Nacional 2020. *Estadística delictiva*. Consultado el 17 de abril de 2020 en <https://www.policia.gov.co/grupo-informaci%C3%B3n-criminalidad/estadistica-delictiva>
- SESNSP 2017, *Catálogo Nacional de Incidentes de Emergencia*. Consultado el 20 de abril de 2020 en [https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/267176/Cat\\_logos\\_Nacional\\_de\\_Incidentos\\_de\\_Emergencia\\_9\\_1\\_1.pdf](https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/267176/Cat_logos_Nacional_de_Incidentos_de_Emergencia_9_1_1.pdf)



- -- 2017. *Protocolo Nacional de Actuación. Primer Respondiente*. Consultado el 20 de abril de 2020 en <https://www.gob.mx/sesnsp/documentos/protocolo-nacional-de-actuacion-primer-respondiente-160551>
- --- 2018, *Norma técnica para la estandarización de los servicios de llamadas de emergencia a través del número único armonizado 9-1-1*. Consultado el 20 de abril de 2020 en <https://www.gob.mx/911/documentos/norma-tecnica-para-la-estandarizacion-de-los-servicios-de-llamadas-de-emergencia-a-traves-del-numero-unico-armonizado-9-1-1>
- -- 2018. *Instrumento para el Registro, Clasificación y Reporte de los Delitos y las Víctimas CNSP/38/15 Manual de llenado*. Consultado el 20 de abril de 2020 en [http://www.secretariadoejecutivo.gob.mx/docs/pdfs/nueva-metodologia/Manual\\_Nuevo\\_Instrumento.pdf](http://www.secretariadoejecutivo.gob.mx/docs/pdfs/nueva-metodologia/Manual_Nuevo_Instrumento.pdf)
- -- 2019. *Estadística Nacional del Número de Atención de Llamadas de Emergencia 9-1-1*. Consultado el 20 de abril de 2020 en <https://www.gob.mx/911/documentos/estadistica-nacional-del-numero-de-atencion-de-llamadas-de-emergencia-9-1-1-111029?state=published>
- -- b 2019. *Modelo Nacional de Policía y Justicia Cívica*. Consultado el 20 de abril de 2020 en <https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/476505/MNP.pdf>
- -- c 2019. *Registro Nacional de Detenciones*. Consultado el 20 de abril de 2020 en <https://www.gob.mx/sesnsp/es/articulos/registro-nacional-de-detenciones?idiom=es>
- SSPC (12/11/19). *El Informe Policial Homologado Móvil permitirá contar con estadísticas confiables sobre incidencia criminal: Alfonso Durazo*. Consultado el 21 de mayo de 2020 en <https://www.gob.mx/sspc/prensa/el-informe-policial-homologado-movil-permitira-contar-con-estadisticas-confiables-sobre-incidencia-criminal-alfonso-durazo>