

**SEGURIDAD**

SECRETARÍA DE SEGURIDAD  
Y PROTECCIÓN CIUDADANA



**SECRETARIADO  
EJECUTIVO**

DEL SISTEMA NACIONAL  
DE SEGURIDAD PÚBLICA

**ESTRATEGIA  
PARA PREVENIR, MITIGAR Y SANCIONAR  
LAS LLAMADAS DE MAL USO AL NÚMERO  
ÚNICO DE EMERGENCIAS  
9-1-1**

DOCUMENTO TÉCNICO ELABORADO POR EL  
CENTRO NACIONAL DE INFORMACIÓN (CNI)  
DEL SESNSP

---



**GOBIERNO DE  
MÉXICO**

**El Centro Nacional de Información (CNI) del SESNSP agradece al Gobierno de Costa Rica y al Departamento de Seguridad Pública de la Organización de Estados Americanos (OEA), el apoyo brindado para el desarrollo de esta Estrategia.**

**Estrategia para prevenir, mitigar y sancionar las llamadas  
de mal uso al Número Único de Emergencias 9-1-1**

**Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de  
Seguridad Pública (SESNSP)**

**Centro Nacional de Información (CNI)**

**Marzo, 2022**

**Ciudad de México, México**

## Contenido

Introducción .....	5
1. Situación actual.....	7
2. Estrategia para mitigar las llamadas de <i>mal uso</i> .....	12
2.1 Eje 1. Protocolo tecnológico .....	12
2.2 Eje 2. Campañas de concientización.....	19
2.3 Eje 3. Marco Legal.....	20
3. Conclusiones.....	22
Glosario de términos.....	24
Diccionario de Acrónimos .....	25
Anexo 1: Marco Normativo .....	26
Anexo 2. Experiencias y Normativa Internacional.....	28

## Introducción

El Número Único 9-1-1 es la línea directa de apoyo a la población en caso de emergencia. Esta línea de emergencias salva vidas y protege la integridad de las personas. En el año 2020, se atendieron nacionalmente alrededor de 64 millones de llamadas (CNI-SESNSP, 2020). Sin duda, una de las problemáticas más importantes para la consolidación de este servicio es la gran cantidad de llamadas improcedentes que se reciben todos los días en los Centros de Atención de Llamadas de Emergencia (CALLE) del país.

Técnicamente, las llamadas improcedentes son todas aquellas que obstruyen, de alguna forma, la provisión efectiva y eficiente del servicio de emergencias. Sin embargo, no todas las llamadas improcedentes tienen la misma naturaleza. Por un lado, existen llamadas mudas, de no emergencia, de prueba, e incompletas. Por otro lado, existen llamadas que tienen la intención de *hacer mal uso* de este servicio. Por ejemplo, las llamadas con insultos a las personas operadoras o las llamadas de broma. En específico, este documento establece tres ejes para mitigar, prevenir, erradicar y sancionar aquellas llamadas consideradas de *mal uso*:

**Eje 1. Protocolo Tecnológico.** Se propone que los CALLE construyan una base de datos de *números maliciosos*; es decir, todos aquellos de donde se realizaron llamadas para bromear o insultar al operador. Esto permitirá implementar un protocolo tecnológico que distinga el tratamiento entre los números maliciosos, y aquellos que no lo son. Para ello, se deberá:

- **Priorizar** la atención a los números que no hayan sido catalogados como *maliciosos*.
- **Identificar** y **catalogar** los números maliciosos que hayan llevado a cabo una llamada de insulto o broma.
- **Enviar** un mensaje de texto SMS o vía WhatsApp a dichos números para exhortar sobre la importancia del buen uso de la línea de emergencia.
- **Realizar** una llamada de retorno (*Call-back*) a quien después del mensaje de texto, continúe haciendo mal uso del servicio.

**Eje 2. Campañas de concientización.** Se propone que las entidades diseñen e implementen acciones de comunicación y difusión focalizada en aquellas poblaciones en donde se presume, con evidencia, el mal uso del número único de emergencias. Para ello, se deberá:

- **Comunicar** y **difundir** la importancia del buen uso del número de emergencias a través de medios masivos de comunicación y redes sociales.
- **Llevar** a espacios públicos del transporte, escuelas y plazas, mensajes de concientización para el buen uso del número único de emergencias.

**Eje 3. Construcción y consolidación de un marco jurídico.** Se propone que las entidades y, en su caso los municipios, procuren la aprobación y cumplimiento de leyes y reglamentos enfocados en prevenir y sancionar el mal uso del número único de emergencias. De manera paralela, se sugiere:

- **Implementar protocolos** para que los CALLE puedan denunciar ante la autoridad competente los casos más graves. Esto puede incluir, por ejemplo, todos aquellos números que realicen más de 5 llamadas de *mal uso*, o que hayan detonado la movilización en vano de instituciones policiales, médicas y/o de bomberos que responden al llamado del 9-1-1.

Existen múltiples razones para implementar estos tres ejes. En principio, vale la pena destacar que los recursos humanos, tecnológicos y de infraestructura destinados a la operación de un CALLE son limitados. Además, la atención oportuna no puede ponerse en riesgo a causa de la saturación de las líneas por llamadas en las que el *mal uso* al 9-1-1 provoque una movilización de cuerpos de emergencia a lugares donde no se necesitan.

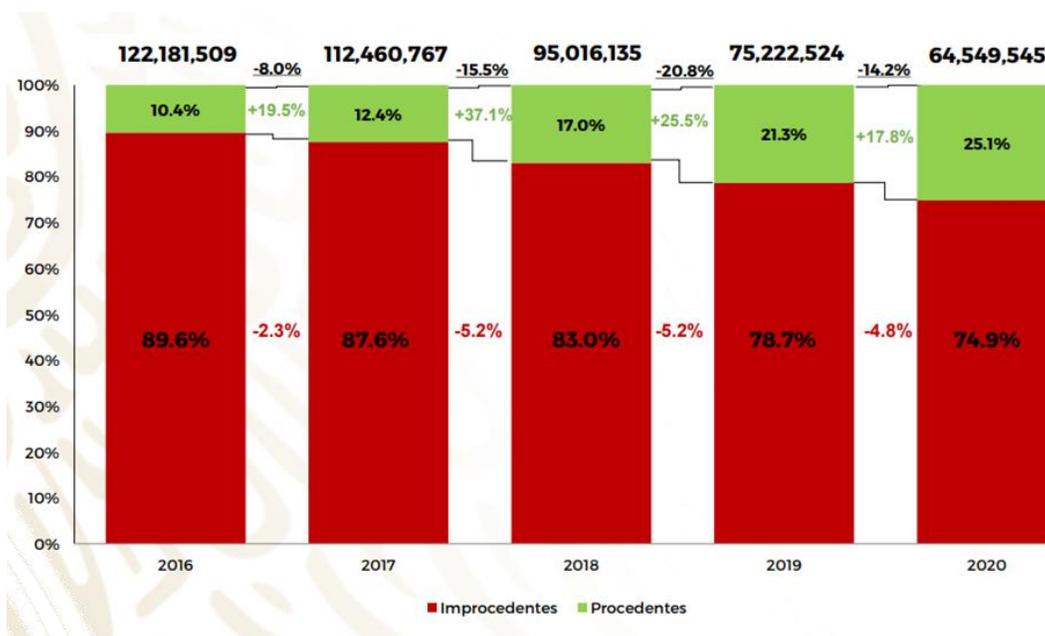
Con este documento, el Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública (SESNSP), a través del Centro Nacional de Información (CNI), da cuenta de lo importante que resulta mitigar, prevenir y sancionar el *mal uso* del servicio de emergencias en el país. Además de reducir los tiempos de respuesta, esta estrategia permitirá mejorar el servicio y ahorrar costos innecesarios a las instituciones públicas que atienden el 9-1-1.

## 1. Situación actual

En el periodo 2016-2020 las llamadas improcedentes representaron, en promedio, el 84% del total de las llamadas que se generaron en el país (CNI-SESNSP, 2020). Esto constituye una pérdida de recursos, un uso ineficaz de la capacidad instalada, un incremento en los tiempos de respuesta y, más importante aún, el riesgo de atender con retraso una emergencia real y, como consecuencia de ello, la pérdida de una vida.

Sólo en el 2020, se recibieron más de 64 millones de llamadas en los 192 CALLE del país. De todas estas llamadas recibidas, más de 48 millones fueron clasificadas como improcedentes y únicamente 16 millones fueron llamadas reales o procedentes. Esto significa que el 74.9% de las llamadas recibidas en ese año en los CALLE fueron improcedentes. Es decir, que diariamente se recibieron un total de 132 mil llamadas improcedentes en todo el país.

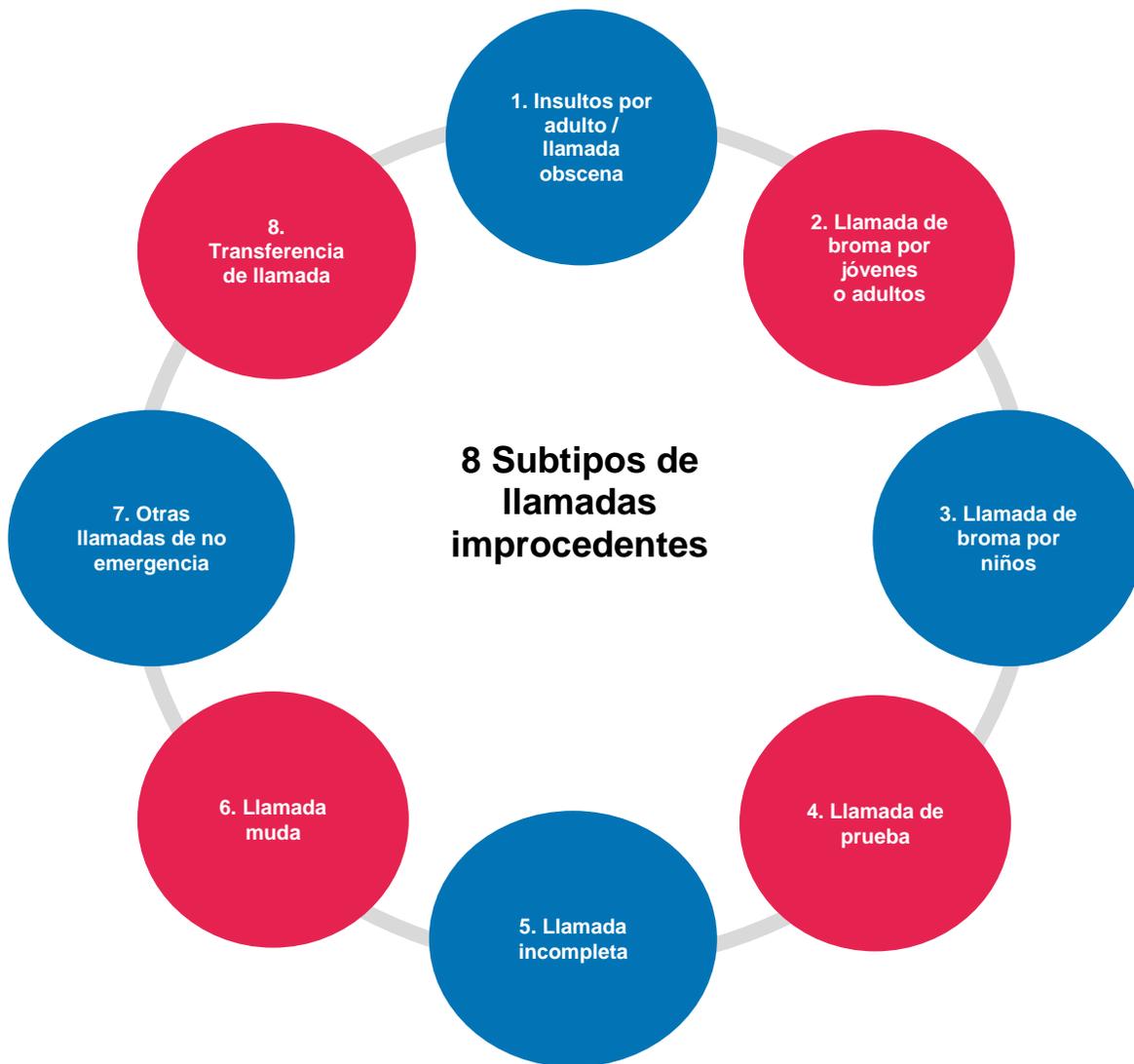
**Gráfica 1.** Total de llamadas al Número Único de Emergencias 9-1-1 por tipo de procedencia (2016-2020).



**Fuente:** Elaboración del CNI-SESNSP con base en la información reportada por los 192 CALLES del país.

De acuerdo con el Catálogo Nacional de Incidentes de Emergencia V 2.0, las llamadas improcedentes se dividen en 8 subtipos (ver Figura 1).

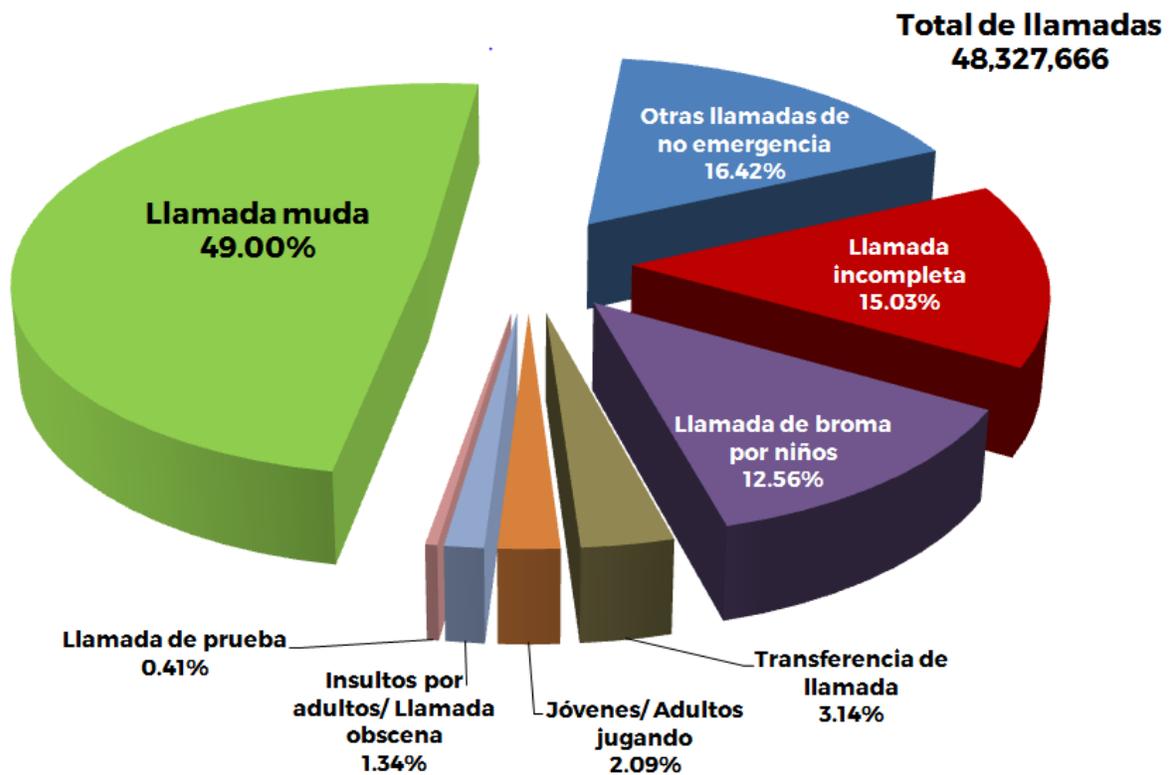
**Figura 1.** Clasificación de llamadas improcedentes.



**Fuente:** Catálogo Nacional de Incidentes de Emergencia V2.0, CNI-SESNSP.

Aunque existen 8 subtipos de llamadas improcedentes, en la práctica no todas ocurren con la misma frecuencia. La Gráfica 2 presenta la distribución de los 48 millones de llamadas improcedentes que se recibieron en 2020.

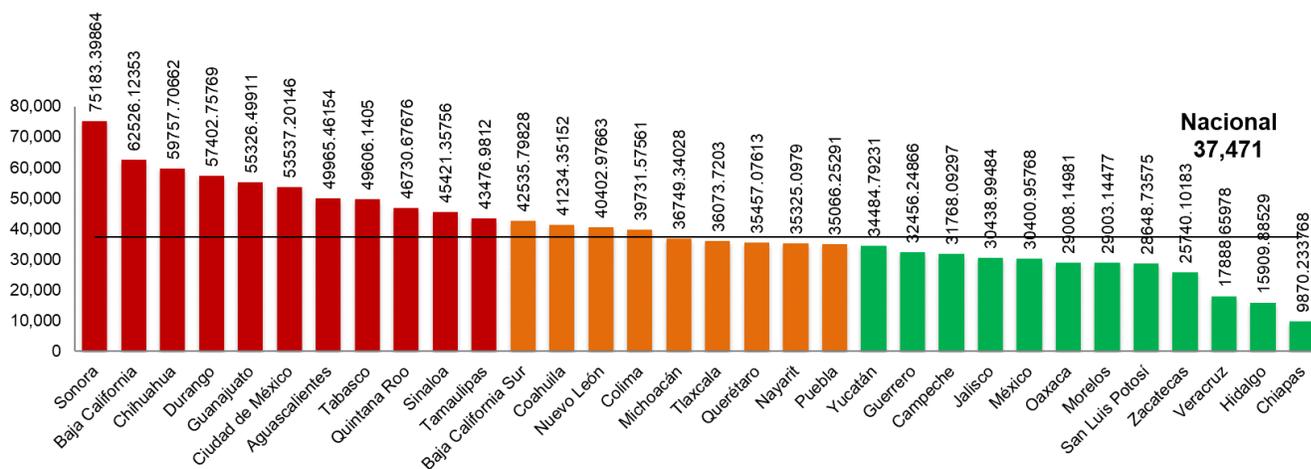
**Gráfica 2.** Participación relativa de los incidentes de emergencia en total de llamadas reales (%) \*  
Enero-diciembre 2020.



Fuente: CNI-SESNSP.

Un análisis de las llamadas improcedentes nos permite reconocer que no todas las entidades federativas tienen la misma incidencia de este fenómeno. La gráfica 3 muestra la cantidad de llamadas improcedentes por cada 100 mil habitantes en 2020.

**Gráfica 3.** Llamadas de emergencia improcedentes por cada 100, 000 habitantes  
Enero - diciembre 2020.



**Fuente:** CNI-SESNSP.

En conjunto, las gráficas y figuras antes descritas muestran la dimensión real de las llamadas improcedentes al 9-1-1. En este contexto, un análisis operativo realizado a la línea nacional de emergencia permitió detectar algunas consecuencias ocasionadas por las llamadas improcedentes.

- Saturación de las líneas existentes que, al responder llamadas improcedentes, imposibilita atender emergencias reales.
- Incremento en los tiempos de respuesta, lo que puede derivar en la pérdida de vidas humanas a falta de una atención oportuna.
- Generación de gastos innecesarios en materia de recursos económicos, humanos, tecnológicos, de infraestructura y materiales.
- Aumento en el estrés de las personas operadoras y despachadoras derivado de las ofensas y bromas en su contra.
- Pérdida de legitimidad en el 9-1-1 por parte de la población, ante la percepción de que las llamadas de emergencia no son atendidas.

De todos los puntos anteriores, el impacto negativo que tienen las llamadas improcedentes se puede vislumbrar con mayor claridad al evaluar el costo unitario aproximado de cada una de ellas. Una estimación realizada por el CNI-SESNSP identificó que el costo promedio de una

llamada improcedente es de \$31.00 MXN a nivel nacional, lo que significa una pérdida de \$4,361,824.00 pesos diarios y alrededor de 140,704 llamadas improcedentes diarias en los CALLE del país<sup>1</sup>.

Con todo lo anteriormente expuesto, a continuación se desarrollan una serie de medidas sugeridas para mitigar el *mal uso* del servicio de llamadas de emergencia 9-1-1.

---

<sup>1</sup> El CNI-SESNSP realizó los siguientes pasos para lograr una estimación del costo unitario por llamada improcedente. Primero, se solicitó determinar a las personas titulares de los CALLE los costos mensuales destinados a la atención de las llamadas de emergencia. Segundo, se promediaron los costos unitarios que tienen las entidades federativas por cada llamada. Posteriormente, se tomó una muestra de 10 entidades para obtener el costo promedio nacional. Este fue estimado en \$31.00 MXP por llamada, aplicable tanto a las llamadas procedentes como a las improcedentes. Cabe señalar que estos costos estimados no incluyen los gastos que algunos CALLE o corporaciones pueden llegar a erogar por un despacho en falso; por ende la estimación de los costos de las llamadas improcedentes puede ser mayor.

## 2. Estrategia para mitigar las llamadas de *mal uso*

### Objetivo general

Reducir la cantidad de llamadas de *mal uso* realizadas al 9-1-1 para incrementar la eficacia, eficiencia y economía de este servicio de emergencia en las entidades.

### Objetivos específicos por Eje

#### Eje 1. Protocolo tecnológico.

- Identificar los números *maliciosos* e implementar medidas según su reincidencia.
- Evitar la saturación de las líneas telefónicas de los CALLE con llamadas de *mal uso*.
- Reducir los tiempos de respuesta.
- Procurar ahorros y economías de escala.
- Explotar la información que permita implementar políticas públicas encaminadas a prevenir y mitigar las llamadas de *mal uso*.

#### Eje 2. Campañas de concientización.

- Desarrollar contenidos que inhiban el *mal uso* del servicio de emergencias 9-1-1 basadas en buenas prácticas internacionales.
- Promover en la población la importancia de hacer un uso responsable del servicio de emergencias 9-1-1 a través de medios de comunicación tradicionales y redes sociales.
- Implementar intervenciones didácticas sobre la importancia del uso responsable del servicio de emergencias 9-1-1 en centros educativos y medios de transporte.

#### Eje 3. Marco legal.

- Promover la construcción de un marco legal, administrativo y de justicia cívica que sancione el *mal uso* del servicio de emergencia.
- Incentivar el desarrollo de protocolos de denuncia ante las autoridades correspondientes.

### 2.1 Eje 1. Protocolo tecnológico

Como primer eje, el CNI propone que los CALLE implementen un protocolo tecnológico para el tratamiento de las llamadas de *mal uso* en función de su reincidencia. Para los propósitos de este protocolo, las llamadas de *mal uso*, serán aquellas donde la persona usuaria realice bromas o insultos.

El protocolo contempla que cada CALLE utilice su PBX y/o CAD para detectar, administrar y gestionar los números reconocidos como *maliciosos*. Independientemente de las variantes que pueda implementar cada CALLE, el procedimiento que se propone en este eje contempla llevar a cabo las siguientes acciones específicas:

### **Paso 1. Establecer una Base de Datos de Números Maliciosos.**

Todos los CALLE del país deberán identificar las llamadas que sean catalogadas por la persona operadora como de *mal uso*. Lo anterior, permitirá detectar los números reincidentes e implementar medidas orientadas a mitigar este tipo de llamadas. Esta base contendrá los siguientes campos:

- Número de registro (folio de la llamada).
- Folio del CALLE que atendió la llamada impropcedente.
- Código de incidente impropcedente del CNIE 2.0, con énfasis en las llamadas de *mal uso*, a cinco dígitos (ejemplo: 70107 jóvenes / adultos jugando).
- Número telefónico a 10 dígitos identificado como malicioso.
- Municipio origen de la llamada (en los casos en los que esto sea posible).
- Ubicación del teléfono *malicioso* al momento de la llamada (en los casos en los que esto sea posible).
  - Latitud.
  - Longitud.

### **Paso 2. Implementar el protocolo para el tratamiento de llamadas de *mal uso*.**

Los CALLE deberán implementar una serie de pasos estandarizados para dar un tratamiento adecuado a las llamadas de *mal uso*.

- 1. Recepción de llamada**  
Se recibe una llamada al Servicio de Atención de Emergencia 9-1-1.
- 2. Tráferencia de llamada al conmutador**  
Se tráferiere la llamada al PBX (conmutador), y previo a que el operador<sup>2</sup> conteste, el número telefónico de donde proviene la llamada es consultado en la BD de números *maliciosos*.
- 3. Procesamiento de la llamada**  
Si el número que realiza la llamada al 9-1-1 no se ha identificado previamente como *malicioso*, ésta se atiende inmediatamente por parte del operador, siguiendo el Protocolo General para la Atención de Llamadas de Emergencia 9-1-1.
- 4. Recepción de llamada de *mal uso* (Primera vez)**

---

<sup>2</sup> Para facilitar la lectura del documento se incluye la palabra operador, sin algún tipo de distinción referente al sexo de la persona operadora del Servicio de Emergencia 9-1-1.

Si la llamada recibida resulta ser de broma o insulto (*mal uso*) por primera vez, el número será agregado a la BD de números *maliciosos*.

- a. El contador marcará la primera falta por *mal uso* a este número.
- b. Al concluir la llamada, el CALLE enviará un mensaje de texto<sup>3</sup> (SMS) o mensaje de WhatsApp<sup>4</sup> al teléfono móvil informando que se ha detectado un *mal uso* de la línea de emergencia.
- c. Este número *malicioso* permanecerá en la BD por tres meses.

#### 5. Recepción de llamada de *mal uso* (Reincidente).

Si el conmutador identifica una llamada del mismo número *malicioso* por segunda, tercera o cuarta vez, se realizarán las siguientes acciones:

- a. La llamada se mantendrá en espera, hasta que una de las líneas se libere. Mientras esta llamada espera en la fila, el CALLE activará un mensaje de voz vía el IVR. Este mensaje exhortará al usuario a hacer buen uso de la línea de emergencias. En el supuesto que las líneas no estén ocupadas, el operador atenderá la llamada.
- b. Si después de tomar la llamada, el operador identifica que ésta es de *mal uso*, el número se registrará de nueva cuenta en la BD y el contador marcará el número de faltas acumuladas.
- c. Al concluir cada una de las llamadas reincidentes, el CALLE enviará un mensaje de texto (SMS) o mensaje de WhatsApp<sup>5</sup> al teléfono móvil informando que se ha detectado un *mal uso* reiterado de la línea de emergencia.

#### 6. Recepción de la quinta llamada de *mal uso*.

Si se recibe una quinta llamada del mismo número *malicioso* se realizarán las siguientes acciones:

- a. La llamada se mantendrá en espera, hasta que una de las líneas se libere. Mientras esta llamada espera en la fila, el CALLE activará un mensaje de voz<sup>6</sup> vía el IVR. Éste informará a la persona usuaria que el número telefónico ha sido detectado previamente por hacer un *mal uso* de la línea de emergencias del 9-1-1 y que, si esta llamada en cuestión también es de

---

<sup>3</sup> Si bien, existen mecanismos que automatizan el envío de mensajes, estos pueden representar un costo. Como alternativa se plantea que los CALLE implementen, en una primera fase, el envío de los mensajes aún y cuando estos no sean automatizados.

<sup>4</sup> **Se sugiere el siguiente texto:** "MENSAJE IMPORTANTE. Se ha identificado que su número telefónico ha sido utilizado para realizar una llamada de broma o insulto al Servicio de Emergencia 9-1-1. ¡Ayúdanos a estar para ti ante una emergencia real!".

<sup>5</sup> **Se sugiere el siguiente texto:** "MENSAJE IMPORTANTE. Se ha identificado que su número telefónico ha sido utilizado para realizar una llamada de broma o insulto al Servicio de Emergencia 9-1-1. ¡Ayúdanos a estar para ti ante una emergencia real!".

<sup>6</sup> **Se sugiere el siguiente texto:** "MENSAJE IMPORTANTE. Se ha identificado que su número telefónico ha sido utilizado reiteradamente para realizar llamadas de broma o insulto al Servicio de Emergencia 9-1-1. El mal uso de este servicio amerita una sanción, arresto o proceso penal. ¡Ayúdanos a estar para ti ante una emergencia real!" En breve, serás atendido por el Servicio de Emergencias.

broma o insulto, la persona usuaria recibirá una sanción administrativa o penal, según sea el caso. En el supuesto de que las líneas no estén ocupadas, de todas formas se enviará el mensaje de voz IVR en cuestión antes de que un operador atienda la llamada.

- b. En caso de que el operador identifique la llamada como procedente, ésta se atenderá conforme al protocolo general. A pesar de ello, el número previamente identificado como *malicioso* se mantendrá en la BD con las cuatro faltas previas durante tres meses a partir de la primera llamada identificada como de *mal uso*.
- c. Los usuarios de los números telefónicos que hayan realizado 5 llamadas de *mal uso* recibirán al menos dos mensajes de texto diarios, exhortándoles a hacer buen uso de la línea de emergencia. Esto ocurrirá mientras que su número se encuentre identificado como *malicioso* en la BD.
- d. En caso de que la llamada recibida haya sido de *mal uso* por quinta vez, el CALLE realizará un Call-Back a la persona usuaria para informarle que se va a proceder con la sanción administrativa y/o penal correspondiente.

**7. Caso grave de reincidencia por *mal uso*.**

Para todas las llamadas subsecuentes que provengan de algún número *malicioso*, se repetirá el proceso descrito en el punto 6. En estos casos, se sugiere implementar una acción focalizada. Por ejemplo, las autoridades podrían considerar el despliegue de visitas disuasivas a través de un esquema de proximidad adecuado.

La siguiente tabla muestra el procedimiento que se propone llevar a cabo por parte de los CALLE en caso de recibir una o más llamadas de *mal uso*.

**Tabla 1.** Registro de llamadas de mal uso en la base de datos.

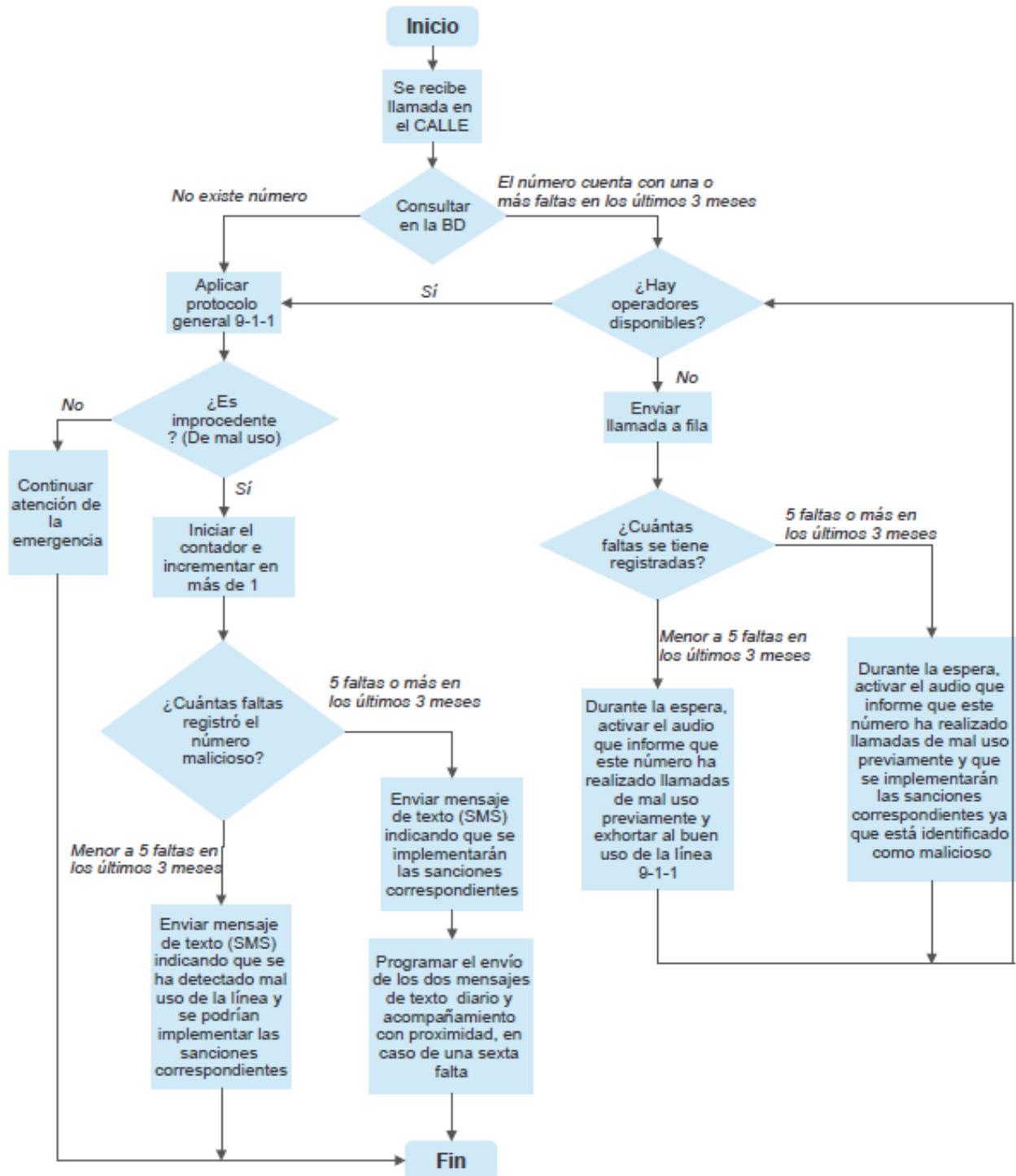
Momento de la llamada	Procedimiento	Duración en Base de Datos	Acción del CALLE
<b>Primera</b> llamada catalogada como de <i>mal uso</i>	El número se etiqueta como <i>malicioso</i> y se incluye en la BD.  El contador marca la primera falta por <i>mal uso</i> .	Tres meses (Contados a partir de la primera llamada de <i>mal uso</i> ).	Al concluir la llamada, el CALLE envía un mensaje de texto (para llamadas provenientes de teléfonos celulares) informando que se ha detectado un <i>mal uso</i> de la línea de emergencia.
<b>Segunda, tercera y cuarta</b> llamada catalogada como de <i>mal uso</i> .	La llamada se atiende como no prioritaria.	Tres meses (Contados a partir de la primera llamada de <i>mal uso</i> ).	Mientras la persona usuaria espera ser atendida por un operador, el CALLE envía un mensaje de

Momento de la llamada	Procedimiento	Duración en Base de Datos	Acción del CALLE
	El contador marca las faltas acumuladas por cada llamada de <i>mal uso</i> .		<p>voz para exhortar sobre el buen uso de la línea de emergencias.</p> <p>Al concluir la llamada, y si ésta reiteró un <i>mal uso</i>, el CALLE envía un mensaje de texto informando que se ha detectado este comportamiento.</p>
<p><b>Quinta</b> llamada catalogada como de <i>mal uso</i>.</p>	<p>La llamada se atiende como no prioritaria.</p> <p>El contador marca las faltas acumuladas por <i>mal uso</i>.</p>	<p>Tres meses (Contados a partir de la primera llamada de <i>mal uso</i>)</p>	<p>Mientras la persona usuaria espera ser atendida por un operador, el CALLE envía un mensaje de voz para exhortar sobre el buen uso de la línea de emergencias y advertir sobre posibles sanciones en el futuro.</p> <p>En caso de tratarse de una quinta llamada de <i>mal uso</i>, el CALLE envía un mensaje de texto informando al usuario que se va a proceder con la sanción administrativa y/o penal correspondiente.</p> <p>A las dos horas de la quinta llamada improcedente, se realiza un <i>Call-Back</i> al número <i>malicioso</i> informando a la persona usuaria que se va a proceder con la sanción administrativa y/o penal correspondiente.</p>

Momento de la llamada	Procedimiento	Duración en Base de Datos	Acción del CALLE
			El CALLE envía al menos dos mensajes de texto diarios informando que se ha detectado un mal uso de la línea de emergencia durante el periodo de tres meses.
Caso grave de reincidencia por <i>mal uso</i> .	Si el número es malicioso por sexta vez o subsecuente, se repite el proceso descrito para el escenario de una quinta llamada.	N/A	En estos casos se sugiere implementar una acción focalizada acompañada de una unidad de proximidad.

El siguiente diagrama resume el protocolo sugerido para las llamadas de mal uso.

Diagrama 1. Protocolo de llamadas de mal uso.



## 2.2 Eje 2. Campañas de concientización

Un segundo eje de la estrategia planteada por el CNI-SESNSP contempla la difusión de la importancia del buen uso de la línea de emergencia 9-1-1. Su objetivo es crear conciencia entre la población de las consecuencias negativas asociadas con el mal uso de este servicio.

Para que las campañas tengan un impacto positivo entre la población, las autoridades estatales y municipales pueden retomar las buenas prácticas en materia de Economía Conductual (*Behavioral Economics*) que buscan modificar de manera positiva el comportamiento colectivo de la población, a través de incentivos. Esto implica, por ejemplo, que si las personas hacen un uso eficiente del servicio de llamadas de emergencia, se les recompense con un mejor servicio. Alternativamente, los mensajes que formen parte de la campaña de comunicación, podrían enfocarse en transmitir a la población, los costos asociados con el uso irresponsable de este servicio, con el ánimo de *convencer e inducir* a que la población tome la medida más racional en beneficio de la colectividad, como de ellos mismos en lo individual.

Algunas de las actividades que pueden llevar a cabo las autoridades estatales y municipales para concientizar a la población sobre el adecuado uso del servicio 9-1-1 son:

- Spots en radio y televisión,
- Carteles en lugares públicos,
- Pláticas en escuelas de nivel básico a padres y alumnos, y
- Perifoneo en zonas identificadas como generadoras de llamadas de *mal uso*.

A nivel nacional, el CNI-SESNSP ya implementó algunas campañas, en coordinación con otras autoridades, para dar a conocer el servicio de emergencias 9-1-1 e incentivar su uso responsable. Entre el 2019 y el 2021, se implementaron diversas campañas de comunicación utilizando tiempos oficiales y espacios públicos. Por ejemplo, la Secretaría de Educación Pública (SEP) y el Instituto Mexicano de la Juventud (IMJUVE) promovieron el uso responsable del 9-1-1. Adicionalmente, la campaña abarcó el uso de anuncios en el Metro y el Metrobús de la Zona Metropolitana de la Ciudad de México. Como un tercer ejercicio de impacto nacional, se promovió la expedición de un boleto conmemorativo del 9-1-1 con el apoyo de la Lotería Nacional.

## Ejemplos de campañas de difusión.



Lotería Nacional



IMJUVE



SEP

### 2.3 Eje 3. Marco Legal

El tercer eje de la estrategia está encaminado a la elaboración, aprobación y cumplimiento de leyes y reglamentos enfocados en prevenir y sancionar el *mal uso* de la línea de emergencia.

Algunas entidades y municipios contemplan sanciones administrativas y penales. Dichas sanciones se encuentran establecidas dentro de sus códigos penales estatales o en los bandos / reglamentos municipales de buen gobierno y justicia cívica. El siguiente mapa muestra las entidades que han tomado acciones encaminadas a asegurar el buen uso del servicio de emergencia, a través de la vía penal.

**Figura 2.** Entidades federativas que contemplan sanciones penales por el mal uso de los servicios de emergencia.



\* Las entidades que, actualmente, no contemplan sanciones son Guanajuato, Guerrero, Hidalgo, Tlaxcala, Yucatán y Zacatecas.

**Fuente:** Códigos Penales Estatales, corte a octubre 2021.

Se sugiere que los Complejos de Seguridad, coordinados con los CALLE, utilicen la información de la BD descrita en el Eje 1 para denunciar ante el Ministerio Público (MP) todos aquellos números maliciosos que aparecen en más de cinco ocasiones (en un periodo de tiempo que deberán determinar las fiscalías o procuradurías). Esta focalización permitirá que las fiscalías o procuradurías puedan abrir una carpeta de investigación y sancionar a las personas en los casos que así lo ameriten, evitando la saturación de las agencias del MP.

Para llevar a cabo la formalización de estas denuncias ante el MP, es importante que los Complejos de Seguridad generen acuerdos con las fiscalías o procuradurías que permitan dar prioridad al tratamiento de los números maliciosos con mayor reincidencia.

Adicionalmente, se exhorta a los Complejos de Seguridad a que, en seguimiento al Eje 2, comuniquen los casos en los que la autoridad sanciona las llamadas improcedentes. El objetivo es que estos casos de éxito sirvan como un precedente que logre desincentivar esta mala práctica.

### 3. Conclusiones

En 2020, se recibieron 48.35 millones de llamadas improcedentes al número único de emergencia. Esta condición genera una pérdida de eficiencia y eficacia en los recursos humanos y materiales que deberían estar volcados en atender incidentes reales. La posibilidad de que se estén destinando recursos a llamadas improcedentes, o de *mal uso*, y que esto signifique la pérdida de vidas humanas es una situación que amerita la mayor atención de todos los involucrados en el servicio 9-1-1.

En este contexto, el CNI-SESNSP plantea una Estrategia basada en tres ejes, reconociendo las enseñanzas que nos aporta la economía conductual, y orientándose a prevenir de manera integral el mal uso de la línea de emergencia.

Como primer eje, se plantea que los CALLE implementen un Protocolo Tecnológico escalonado que atienda al usuario en función de las llamadas improcedentes previamente realizadas al 9-1-1. Tal como se sugiere en este texto, un mecanismo medular es la identificación de los números *maliciosos* y, con ello, la determinación de si una llamada debe atenderse como prioritaria o como no prioritaria.

La ruta crítica para la implementación de este eje requiere que los CALLE cuenten con la infraestructura necesaria para el envío de mensajes de texto a teléfonos móviles (SMS o incluso mensajes de *Whats App*) y un mecanismo que permita hacer *Call Back* a los números identificados como *maliciosos* a partir de la quinta llamada improcedente. Afortunadamente, existen múltiples herramientas útiles para este fin, y en un escenario con recursos limitados, solo se requeriría un teléfono con internet. En cualquier caso, se plantea que los avances de dicho eje puedan ser medidos y evaluados en un lapso de tres trimestres, tiempo que se estima suficiente para visualizar los logros y retos vinculados a la implementación de esta Estrategia.

Como segundo eje, se propone que los CALLE y las secretarías estatales y municipales de seguridad pública, realicen campañas de concientización sobre la importancia del buen uso del 9-1-1. Se plantea que estas campañas se enfoquen en los grupos poblacionales y espacios geográficos donde se genera la mayor cantidad de llamadas improcedentes, y en específico las de *mal uso*. También se plantea la oportunidad de que, haciendo uso del Modelo Nacional de Policía y Justicia Cívica, la autoridad pueda visitar, a través de mecanismos de proximidad social adecuados, las colonias o establecimientos donde se presume mayor reincidencia, o donde conviven potenciales infractores al buen uso de este servicio (ejemplo escuelas). En este contexto, la economía conductual ofrece alternativas útiles para la construcción de mensajes focalizados que logren su objetivo.

Este eje, como cualquier ejercicio de comunicación, amerita tiempo para dar resultados. Para este caso en específico, se espera que la mayoría de las entidades y municipios hayan realizado una campaña integral en el primer año de la implementación de esta estrategia. Se

plantea que dicha campaña sea monitoreada, evaluada y contrastada respecto a la inversión económica requerida por parte de todos los actores que habrán de implementarla.

Como tercer eje, se plantea que los municipios y entidades federativas apliquen sanciones por el mal uso del servicio 9-1-1. En el primer caso, se propone que los municipios incorporen una sanción explícita en sus reglamentos de justicia cívica<sup>7</sup>, y que la implementen acompañada de los mecanismos de proximidad planteados por parte del Modelo Nacional de Policía y Justicia Cívica impulsado por el SESNSP. En el segundo caso, se sugiere que las entidades que aún no lo han hecho, consideren incorporar algún tipo de sanción en sus códigos penales, pero sólo para los casos más graves.

El impacto de las modificaciones a los reglamentos y códigos penales podría tomar un tiempo considerable. Sin embargo, tal como lo señalan algunas de las experiencias internacionales aquí planteadas (Ver Anexo 2), la implementación de sanciones de manera efectiva puede constituir un factor importante para disminuir las llamadas improcedentes que se reciben en el servicio de emergencia 9-1-1. En todo caso, vale la pena considerar que en muchos de los casos, es más efectiva una sanción menor que si se implemente, que una sanción muy elevada, que nunca se lleve a la práctica.

En suma, la Estrategia aquí planteada requiere el esfuerzo de todas las autoridades involucradas a nivel federal, estatal y municipal. Su éxito reeditará en un ahorro considerable de recursos, una reducción en los tiempos de respuesta y una mejor calidad del servicio de emergencia 9-1-1 en favor de todos los mexicanos.

---

<sup>7</sup> Una posible sanción puede ser trabajo comunitario. Como referencia, algunos municipios como Chihuahua y Querétaro, ya incorporan sanciones en sus reglamentos municipales.

## Glosario de términos

- **Catálogo Nacional de Incidentes de Emergencia V2.0:** Catálogo elaborado por el Centro Nacional de Información (CNI) que tiene como objeto la clasificación de las emergencias, desagregando los incidentes por tipos y subtipos. [www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/267176/Cat logo Nacional de Incidentes de Emergencia 9 1 1.pdf](http://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/267176/Cat_logo_Nacional_de_Incidentes_de_Emergencia_9_1_1.pdf)
- **Call-Back:** Llamada de retorno que realiza el CALLE a los números telefónicos identificados como *maliciosos*.
- **CALLE:** Centro de Atención de Llamadas de Emergencia. Son las áreas encargadas de la operación del servicio de emergencia 9- 1- 1.
- **Complejo de Seguridad:** Son centros de trabajo que proveen servicios de comunicaciones y sistemas a diferentes corporaciones e instituciones de seguridad. Se especializan en la generación y procesamiento de información para las tareas de seguridad pública y la atención de emergencias; el desarrollo de inteligencia para la seguridad y prevención del delito; así como en el suministro de información útil para las instancias responsables de atender desastres naturales, y la entrega de evidencia sobre la comisión de delitos a las procuradurías y fiscalías. El término de Complejos de Seguridad se utiliza para homologar la denominación de los Centros de Control y Comando en sus distintos niveles (C4, C5, C5i), así como a cualquier Centro con funciones y capacidad análogos, con independencia de su nombre.
- **Contador:** Configuración del PBX o conmutador que permite realizar un conteo de todos los números telefónicos *maliciosos*.
- **Despacho en falso:** Es un movimiento de unidades o corporaciones derivado de una llamada que se asumió como real, pero resultó ser un falso positivo.
- **Diagrama de flujo:** Representación gráfica de un proceso.
- **Llamadas improcedentes:** Tipo de llamadas que incluyen (a) aquellas que *hacen mal uso* del servicio del número único de emergencias, como las llamadas con insultos o bromas a las personas operadoras, y (b) aquellas llamadas que obstruyen el servicio por otras razones, como las llamadas mudas, de no emergencia, de prueba, las llamadas incompletas y las transferencias de llamada.
- **Llamada prioritaria:** Es toda aquella llamada que al no haber sido detectada como de *mal uso*, recibe atención inmediata por parte del CALLE.
- **Llamada no prioritaria:** Es toda aquella llamada que, por su condición de haber sido de *mal uso* anteriormente, no recibe atención inmediata por parte del CALLE en un

tiempo determinado. En otras palabras, es una llamada que se deja en cola para ser atendida una vez que no existan otras llamadas prioritarias en espera.

- **Número *malicioso*:** Número telefónico que realiza una o varias llamadas al servicio 9- 1- 1, con una intención diferente a la de pedir ayuda o asistencia ante una emergencia y cuyo fin es el de bromear, entorpecer o desplegar corporaciones de emergencia en falso. Este concepto es equivalente a los números identificados como de *mal uso*.
- **Número *reincidente*:** Números telefónicos considerados como maliciosos y que realizan más de una llamada *de mal uso* en un plazo determinado.

## Diccionario de Acrónimos

- **ACD:** Automatic Call Distribution / Distribuidor Automático de Llamadas
- **BD:** Base de Datos
- **CAD:** Computer Aided Dispatch / Despacho Asistido por Computadora
- **CALLE:** Centros de Atención de Llamadas de Emergencia
- **CNI:** Centro Nacional de Información del SESNSP
- **IFT:** Instituto Federal de Telecomunicaciones
- **IVR:** Interactive Voice Response / Respuesta Interactiva de Voz
- **PBX:** Private Branch Exchange / Conmutador
- **SESNSP:** Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública
- **SMS:** Short Message Service / Servicio de Mensajes Cortos

## **Anexo 1: Marco Normativo**

Leyes y acuerdos que dan origen al Número Único para la prestación de Servicios de Emergencia 9- 1- 1:

### **1.- Acuerdos del Consejo Nacional de Seguridad Pública**

- 10/XXXVII/14. Consolidación de un servicio homologado de atención de llamadas de emergencia que reduzca tiempos de atención y mejore la calidad del servicio.
- 12/XXXVIII/15. Catálogo Nacional de Incidentes de Emergencia e Integración de Base Nacional.
- 15/XXXVIII/15. Proyecto de Reforma Legislativa para establecer el Sistema Nacional de Llamadas de Emergencias.
- 06/XXXIX/15. Norma Técnica para la Estandarización de los Servicios de Atención de Llamadas de Emergencia.
- 03/XL/16. Servicio Homologado para la Atención de Llamadas de Emergencia 911 (Nueve-Uno-Uno).
- 06/XLIII/17. Programa para la Consolidación del Servicio Nacional de Llamadas de Emergencia 9-1-1.

### **2.- Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública**

**Artículo 111.-** La Federación, las entidades federativas y los Municipios, realizarán los trabajos para lograr la compatibilidad de los servicios de su red pública de telecomunicaciones local, con el Sistema Nacional de Información, previsto en la presente Ley.

El servicio de llamadas de emergencia y el servicio de denuncia anónima operarán con un número único de atención a la población. La Secretaría adoptará las medidas necesarias para la operación e interconexión de estos servicios con el Sistema Nacional de Información, en los términos del artículo 109 Bis.

**Artículo 111 Bis.-** El Centro Nacional de Información regulará el Servicio Nacional de Atención de Llamadas de Emergencia bajo el número único 911, en coordinación con las entidades federativas. Para el funcionamiento de dicho Servicio deberá llevar a cabo las siguientes acciones:

Fracc. VI. Todas aquellas que sean necesarias para la consolidación del Servicio Nacional de Atención de Llamadas de Emergencia 9- 1- 1.

### **3.- Ley de Telecomunicaciones y Radiodifusión**

El artículo 190 de la *Ley de Telecomunicaciones y Radiodifusión*, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 14 de julio de 2014, establece que el SESNSP y el IFT implementarán un número único armonizado a nivel nacional para servicios de atención de llamadas de emergencia.

### **4.- Lineamientos de Colaboración en Materia de Seguridad y Justicia**

Los Lineamientos de Colaboración en Materia de Seguridad y Justicia, publicados por el IFT en el DOF el 2 de diciembre de 2015, establecen al 9- 1- 1 como el número único armonizado a nivel nacional para la prestación de Servicios de Emergencia y al SESNSP como asignatario y administrador.

Asimismo, en el Artículo Quincuagésimo, Capítulo X de los propios lineamientos, se sugiere que es posible realizar estudios e investigaciones por parte de los Concesionarios y/o Autorizados para el desarrollo de soluciones tecnológicas que permitan inhibir y combatir el uso de equipos de telecomunicaciones para la comisión de delitos o actualización de riesgos o amenazas a la seguridad nacional.

## **Anexo 2. Experiencias y Normativa Internacional.**

En este apartado se presentan distintas experiencias internacionales que han probado ser exitosas para mitigar las llamadas improcedentes a los números de emergencia.

### **1. Argentina.**

#### **i) Provincia de Buenos Aires.**

Se sanciona con multa de entre 5 y 20 haberes mensuales y arresto de 10 a 30 días:

- a) El que provoque engañosamente por cualquier medio la concurrencia de las diferentes corporaciones.
- b) El que, sin provocar el despliegue de corporaciones, ni tuviera una situación de emergencia, realice llamadas al número de emergencias 9-1-1 expresando términos agresivos u obscenos.

Estas penas alcanzan además al titular de la línea telefónica utilizada. Asimismo, se puede disponer la inhabilitación de la línea telefónica por hasta 90 días, y en su caso, la clausura del local comercial donde la línea se encuentre instalada.

Por último, las penas se duplicarán para quien provoque engañosamente el despliegue de corporaciones al lugar de la emergencia.

### **2. Estados Unidos de América.**

#### **i. Estado de Hawaii.**

En el Estado de Hawaii, el Código Penal sanciona como delito menor y cataloga como "Ofensas contra la administración Pública" el mal uso o uso indebido del servicio de emergencias 9-1-1.

La sanción contemplada para este tipo de delitos es prisión hasta por un plazo máximo de un año y multa de hasta 2 mil dólares.

#### **ii. Estado de Florida.**

Después de una cuarta reincidencia, se sanciona como un delito grave de tercer grado.

Las sanciones varían según múltiples circunstancias (reincidencia, gravedad del delito, entre otras) e incluyen prisión y multa.

### iii. **Estado de Michigan.**

Este estado reformó el Código Penal en 2012, con el objeto de endurecer las penas por falsos reportes de emergencia.

- a) Si la emergencia denunciada es un delito menor, la persona será sancionada con una pena de reclusión de hasta 93 días y/o una multa de hasta 500 dólares.
- b) Si la emergencia denunciada constituye un delito grave, el denunciado será castigado con una pena de reclusión de hasta 4 años y/o una multa de hasta 2,000 dólares.

Si como resultado del falso reporte se produce una respuesta para enfrentar el crimen o emergencia denunciada que deriva en lesiones, el denunciante será culpable de un delito grave castigado con una pena de reclusión de hasta 5 años y/o una multa de hasta 20,000 dólares.

Si el resultado de la respuesta deriva en la incapacidad de alguna persona, el denunciante será culpable de un delito grave castigado con una pena de reclusión de hasta 10 años y/o una multa de hasta 25,000 dólares.

Por último, si el resultado deriva en la muerte de alguna persona, el responsable de la denuncia falsa será culpable de un delito grave, castigado con una pena de reclusión de hasta 15 años y/o una multa de hasta 50,000 dólares.

### **3. Ecuador.**

El caso de Ecuador contempla un escalonamiento en las medidas para sancionar el mal uso de las llamadas improcedentes o maliciosas. En colaboración con el Agente Regulador de las Telecomunicaciones del país, se creó un modelo de escalonamiento donde -con base en el número de reincidencias- se determina la cantidad de días que se suspenderá la línea telefónica del usuario.

- **Suspensión a Corto plazo (3-5 días)**  
En caso de que el usuario registre entre 1 y 3 llamadas de afectación leve en un período de un mes.
- **Suspensión a Largo plazo (2-3 semanas)**  
En caso de que el usuario registre más de tres llamadas de afectación leve en un período de un mes.
- **Suspensión Definitiva**  
En caso de que el usuario registre una llamada que implique la movilización de los servicios de emergencia en vano.

En caso de que el usuario de la línea de emergencia se inconforme por la sanción que le haya sido impuesta podrá realizar un procedimiento de inconformidad.