



**SECRETARIADO  
EJECUTIVO**  
DEL SISTEMA NACIONAL  
DE SEGURIDAD PÚBLICA



**SECRETARIADO  
EJECUTIVO**  
DEL SISTEMA ESTATAL  
DE SEGURIDAD PÚBLICA

# Diagnóstico

Para el Fortalecimiento del Estado de Fuerza  
y Capacidades Institucionales de los Cuerpos  
Policiales del Estado de Colima



# Contenido

Presentación

Introducción

Marco jurídico

Diagnóstico

I. Problema a atender

II. Análisis del problema

II.1 Causas y efectos de la inseguridad pública

II.2 Percepción de inseguridad, victimización y confianza en las instituciones

II.3 Incidencia delictiva e impunidad

II.4 Causas y efectos de la debilidad institucional de los cuerpos policiales

III. Objetivo a lograr

IV. Alternativas de solución

Anexo



# Presentación



Mtro. José Ignacio Peralta Sánchez  
Gobernador Constitucional del Estado de Colima

Con fundamento en los Artículos 10 y 58, fracciones IV y XVI de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano del Estado de Colima y en cumplimiento del Artículo séptimo transitorio del Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de Guardia Nacional, presento al Consejo Nacional de Seguridad Pública y a la sociedad colimense el Diagnóstico y Programa para el Fortalecimiento del Estado de Fuerza y Capacidades Institucionales de los Cuerpos Policiales del Estado de Colima.

Estos documentos son producto del trabajo coordinado entre las autoridades de seguridad pública del estado y sus municipios, quienes, bajo la dirección estratégica del Secretariado Ejecutivo del Sistema Estatal de Seguridad Pública, atendieron las disposiciones del marco jurídico y normativo federal, estatal y municipal aplicable, así como los lineamientos y acuerdos del Consejo Nacional de Seguridad Pública.

Tanto el presente Diagnóstico como el Programa de Fortalecimiento y el Programa Presupuestario que lo acompañan se elaboraron con base en la Metodología de Marco Lógico y las Guías emitidas para tal efecto por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público del Gobierno Federal.

En este diagnóstico se reconoce con objetividad la dimensión y complejidad de los retos de seguridad pública en el país y en la entidad; se analizan las causas y los efectos de la inseguridad y la violencia; se revisa la evolución tanto de la percepción de la inseguridad, como la incidencia delictiva del fuero común; y se identifican claramente las debilidades institucionales de los cuerpos policiales del estado y los municipios, con énfasis en el estado de fuerza, las capacidades institucionales y los retos presupuestales.

Con base en la problemática identificada en el Diagnóstico y tomando en cuenta el Modelo Óptimo de la Función Policial, se integró el Programa para el Fortalecimiento del Estado de Fuerza y Capacidades Institucionales de los Cuerpos Policiales del Estado de Colima y sus Municipios.

Dicho programa fija con precisión los objetivos y metas para los siguientes seis años; establece las estrategias y acciones prioritarias para fortalecer el estado de fuerza y las capacidades institucionales en materia policial; incluye una Matriz de Indicadores para Resultados, la cual servirá como instrumento de planeación, evaluación y monitoreo de las acciones, resultados e impactos del programa; y presenta la Estructura Analítica Programática Presupuestal que vincula los problemas con las soluciones. Adicionalmente, se ha elaborado el Programa Presupuestario que se precisan los recursos necesarios para atender las diferentes prioridades.

Estoy seguro que los objetivos, estrategias y acciones contenidas en los documentos antes referidos refuerzan la política de seguridad pública de nuestro estado y de sus 10 municipios, con el firme propósito de fortalecer el Estado de Derecho y mejorar las condiciones de vida de las y los colimenses.





SECRETARIADO  
EJECUTIVO  
DEL SISTEMA NACIONAL  
DE SEGURIDAD PÚBLICA



SECRETARIADO  
EJECUTIVO  
DEL SISTEMA ESTATAL  
DE SEGURIDAD PÚBLICA

# Introducción

La primera responsabilidad del Estado es garantizar la integridad física, la seguridad patrimonial y los derechos de las personas. Para cumplir con esta prioridad, el marco jurídico y normativo de nuestro país reconoce la importancia estratégica de la seguridad pública.

Esta función está a cargo de la Federación, las entidades federativas y los municipios, y sus fines son “salvaguardar la vida, las libertades, la integridad, el patrimonio y los derechos de las personas; así como contribuir a la generación y preservación del orden público y la paz social.”

La seguridad pública comprende la prevención, investigación y persecución de los delitos; la sanción de las infracciones administrativas y la reinserción social de las personas sentenciadas.

El Plan Nacional de Desarrollo 2019 – 2024 (PND) establece, dentro del apartado I, denominado Política y gobierno la necesidad de un cambio de paradigma en seguridad, el cual está claramente delineado en el propio PND, así como en la Estrategia Nacional de Seguridad Pública, aprobada por el Senado de la República. Se trata de una política de paz y seguridad integral dirigida a atacar de raíz los fenómenos delictivos y de inseguridad pública.

En el mismo sentido, el Plan Estatal de Desarrollo 2016 – 2021 (PED) presenta, en el Eje III, denominado Colima seguro, un diagnóstico, principios, políticas, metas e indicadores relativos a la seguridad pública. Entre éstos destacan los principios de fortalecimiento de las capacidades institucionales, el modelo de prevención de la violencia y el combate a la impunidad.

Por su parte, el Modelo Óptimo de la Función Policial elaborado por el Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública (SESNSP) y aprobado por el Consejo Nacional de Seguridad Pública (CNSP) integra un diagnóstico de las policías preventivas de cada entidad federativa con el objetivo de dar a conocer el estado que guardan y realizar recomendaciones que les permitan mejorar las condiciones de seguridad de su población, con base en las capacidades de cada entidad y con el acompañamiento permanente de la Federación.

Dicho diagnóstico fue elaborado a partir de la información proporcionada por las entidades federativas respecto a los diez indicadores estratégicos, cuyos estándares reflejan requerimientos mínimos en la materia:

1. Estado de fuerza mínimo.
2. Evaluación de permanencia y programa de depuración policial.
3. Certificado Único Policial.
4. Actualización en el Sistema de Justicia Penal.
5. Academias o Institutos de formación policial.
6. Mejora de las condiciones laborales para el fortalecimiento del desarrollo policial.
7. Comisión del Servicio Profesional de Carrera.
8. Comisión de Honor y Justicia.
9. Unidades de Operaciones Especiales, Policía Cibernética y Policía Procesal.
10. Protocolos mínimos de actuación policial.

El objetivo central del Modelo Óptimo de la Función Policial es el fortalecimiento de las policías estatales y municipales, así como la articulación efectiva entre dichos cuerpos policiales con la Guardia Nacional y las procuradurías o fiscalías generales a fin de reducir la incidencia delictiva, fortalecer la investigación criminal, mejorar la percepción de seguridad e incrementar la confianza en las instituciones policiales. Ello requiere establecer sistemas de medición y metas que permitan enfocar las estrategias, los presupuestos y las estructuras al logro de los objetivos antes citados.

En congruencia con lo antes expuesto se ha elaborado el presente Diagnóstico de la situación prevaleciente en el estado de Colima en materia de seguridad pública, a fin de cumplir el mandato del Artículo séptimo transitorio del Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de Guardia Nacional, el cual señala:

“Los Ejecutivos de las Entidades Federativas presentarán ante el Consejo Nacional de Seguridad Pública, en un plazo que no podrá exceder de 180 días a partir de la entrada en vigor del presente Decreto, el diagnóstico y el programa para el fortalecimiento del estado de fuerza y las capacidades institucionales de sus respectivos cuerpos policiales estatales y municipales.

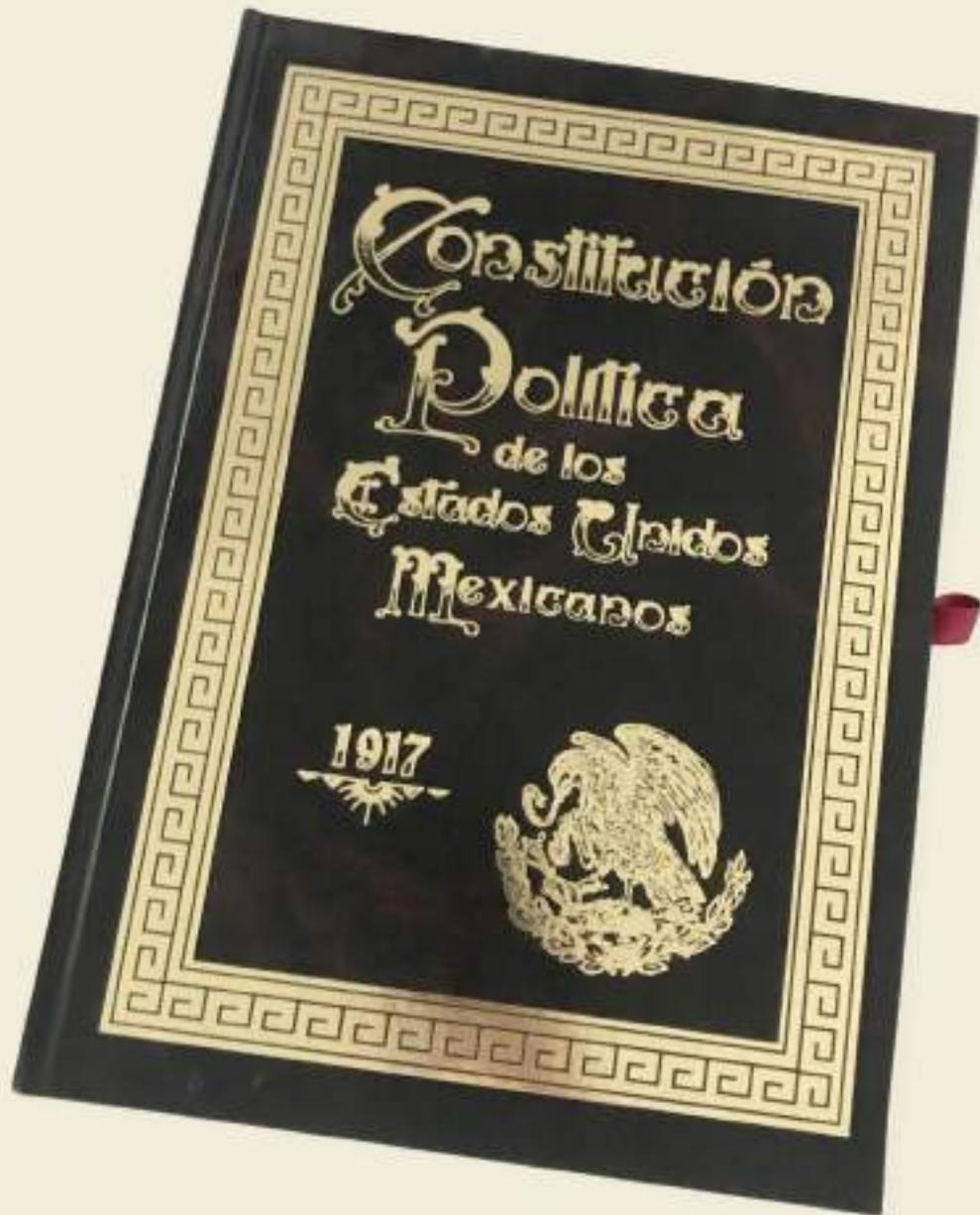
Para la ejecución del programa, se establecerán las provisiones necesarias en los presupuestos de Egresos de la Federación y de las entidades federativas, sobre la base de la corresponsabilidad a partir del ejercicio fiscal de 2020.

Un año después de haberse emitido el programa referido, el Ejecutivo Local enviará anualmente a la Legislatura de la entidad federativa correspondiente y al Consejo Nacional de Seguridad Pública, la evaluación integral del mismo con el informe sobre los avances en los objetivos señalados y su cumplimiento en un horizonte de seis años. Los resultados de la evaluación serán considerados para el ajuste del programa y su calendario de ejecución, por los órganos correspondientes.”

Sobre esta base, el objetivo de este documento es presentar un diagnóstico objetivo y actualizado de la situación de seguridad pública, así como del estado de fuerza y de las capacidades institucionales de los cuerpos policiales del estado de Colima y sus municipios, a fin de precisar los retos que habrán de atenderse y las estrategias y acciones que habrán de realizarse para el fortalecimiento institucional, incluyendo consideraciones presupuestales, metas específicas y un sistema de medición de resultados.

Para la elaboración del presente diagnóstico se realizaron diversos talleres sobre Metodología de Marco Lógico con la participación de funcionarios estatales y municipales del ámbito de la seguridad pública. Como resultado de dichos ejercicios se generaron los árboles de problemas y de objetivos; el análisis comparativo entre la estructura causas– problema-efectos, y la estructura medios–objetivo-fines; la Matriz de Indicadores para Resultados; y la Estructura Analítica Programática Presupuestal.

Con estos importantes insumos metodológicos, se integraron los diferentes capítulos de este documento. Los instrumentos metodológicos utilizados y los productos generados en los talleres de MML son consistentes con las guías que para tales efectos ha emitido el Gobierno Federal. Por su parte, las estadísticas referidas en el presente texto provienen principalmente de las encuestas del Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI), de las bases de datos del Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública (SESNSP) y del Secretariado Ejecutivo del Sistema Estatal de Seguridad Pública de Colima. También se ha recurrido a las bases de datos de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y a instituciones de la sociedad civil tales como México Evalúa, el Instituto para la Economía y la Paz y la Universidad de las Américas, entre otras.



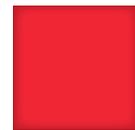


**SECRETARIADO  
EJECUTIVO**  
DEL SISTEMA NACIONAL  
DE SEGURIDAD PÚBLICA



**SECRETARIADO  
EJECUTIVO**  
DEL SISTEMA ESTATAL  
DE SEGURIDAD PÚBLICA

# Marco jurídico



# Marco jurídico

El marco jurídico y normativo que regula la función de seguridad pública en México y en el Estado de Colima es muy amplio. Incluye mandatos constitucionales, leyes y códigos, planes, acuerdos, guías y protocolos, los cuales se enlistan a continuación:

## 1. Marco constitucional

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos:

- Artículos 16, 17, 19, 20, 21, 73 fracción XXIII, 115, 116 y 124.

Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Colima

- Artículos 10 y 58, fracción XVI.

## 2. Leyes y códigos

Ley Nacional de Mecanismos Alternativos de Solución de Controversias en materia Penal.

Ley Nacional del Sistema Integral de Justicia Penal para Adolescentes.

Ley Nacional del Registro de Detenciones.

Ley Nacional sobre el Uso de la Fuerza.

Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública.

Ley General para la Prevención Social de la Violencia y la Delincuencia.

Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia.

Ley General de los derechos de las Niñas, Niños y Adolescentes.

Ley General de Víctimas.

Ley General de Responsabilidades Administrativas.

Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción.

Ley General para prevenir, investigar y sancionar la tortura, y otros tratos y penas crueles, inhumanos o degradantes.

Ley General para prevenir, sancionar y erradicar los delitos en materia de trata de personas y para la protección y asistencia a víctimas de estos delitos.

Ley General para prevenir y sancionar los delitos en materia de secuestro, reglamentaria de la fracción XXI del artículo 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Ley Federal contra la delincuencia organizada.

Ley Federal para la Protección a personas que intervienen en el Procedimiento Penal.

Ley Federal para prevenir y sancionar los delitos cometidos en materia de hidrocarburos.

Ley de la Guardia Nacional.

Ley de la Policía Federal.

Ley de Seguridad Nacional.

Código Nacional de Procedimientos Penales.

### 3. Planes y estrategias

Plan Nacional de Desarrollo 2019 – 2024

Estrategia Nacional de Seguridad Pública aprobada por el Senado de la República.

Plan Estatal de Desarrollo, Colima 2016 – 2021.

### 4. Leyes locales

Ley de Sistema de Seguridad Pública para el Estado de Colima.

Ley para la Prevención Social de la Violencia y la Delincuencia del Estado de Colima.

Ley para la Protección de Víctimas del Estado de Colima.

Ley Estatal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.

Ley del Sistema Anticorrupción del estado de Colima.

### 5. Bandos y reglamentos municipales

Bandos Municipales de Policía y Buen Gobierno.

Reglamentos de seguridad y tránsito municipales.

### 6. Acuerdos, guías y protocolos

Acuerdos del Consejo Nacional de Seguridad Pública.

Acuerdos de los Consejos Estatales de Seguridad Pública.

Guías metodológicas aprobadas.

Protocolos nacionales de actuación.

Acuerdo 05/III-SE/19 del Consejo Nacional de Seguridad Pública mediante que se aprueba el inicio de los trabajos relacionados con el Modelo Nacional de Policía.





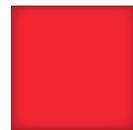


**SECRETARIADO  
EJECUTIVO**  
DEL SISTEMA NACIONAL  
DE SEGURIDAD PÚBLICA



**SECRETARIADO  
EJECUTIVO**  
DEL SISTEMA ESTATAL  
DE SEGURIDAD PÚBLICA

# Diagnóstico



# Diagnóstico

## I. Problema a atender

La preocupación social número uno de los colimenses es la inseguridad pública. Se trata de un problema complejo y creciente que impacta negativamente en la calidad de vida de la población.

A fin de precisar el problema a atender, analizar sus causas y consecuencias, plantear el objetivo que se quiere lograr y explorar diversas alternativas de solución, el Secretariado Ejecutivo del Sistema Estatal de Seguridad Pública organizó, en los meses de julio y agosto de 2019, diversos talleres sobre Metodología de Marco Lógico con autoridades estatales y municipales.

Como resultado de estos ejercicios se integraron, entre otros productos, el Árbol de Problemas y el Árbol de Objetivos en torno a los retos de la inseguridad pública en el estado de Colima. El primero de estos instrumentos define el problema e identifica sus principales causas y consecuencias. Consecuentemente, el problema a atender se definió como: “la población del estado de Colima enfrenta altos niveles de inseguridad pública.”

## II. Análisis del problema

### II.1 Causas y efectos de la inseguridad pública

El Árbol de Problemas confirma que las causas de este fenómeno son multifactoriales. En él convergen situaciones de carácter económico, como las limitadas oportunidades de empleo y bajos ingresos; retos sociales como la pobreza, la desintegración familiar y las adicciones; factores culturales como la falta de valores y la baja participación ciudadana; y la vulnerabilidad a la presencia del crimen organizado por la ubicación geográfica de la entidad.

*Se elimina información reservada con fundamento en la fracción I y XII del artículo 113 de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública; así como las fracciones I, IV, y XI del artículo 116 de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Colima.*

*Se elimina información reservada con fundamento en la fracción I y XII del artículo 113 de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública; así como las fracciones I, IV, y XI del artículo 116 de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Colima.*

## **II.2 Percepción de inseguridad, victimización y confianza en las instituciones**

### **II.2.1 Percepción de inseguridad**

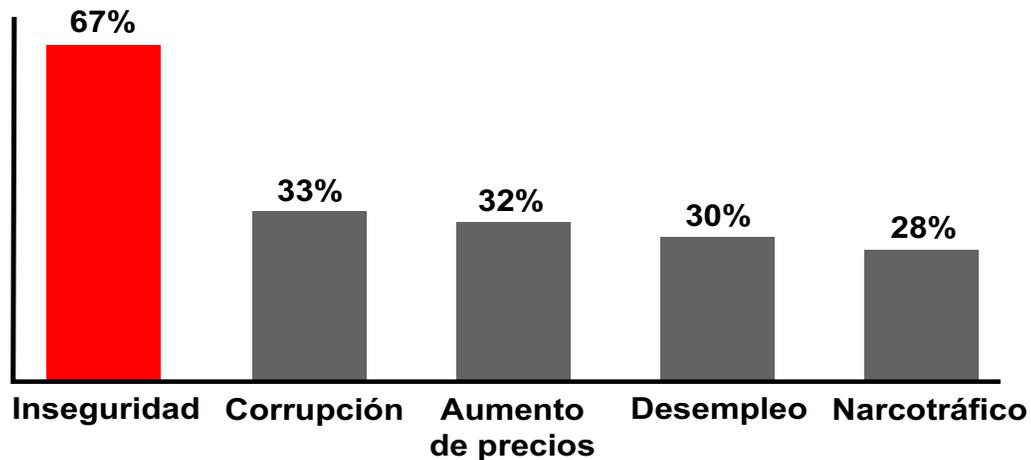
Una de las consecuencias derivadas de la inseguridad pública es la percepción de inseguridad que siente la población. Además del impacto directo de la incidencia delictiva, un aumento de la percepción de inseguridad afecta el clima de inversión en el estado, altera las formas de convivencia social, eleva los costos de lidiar con la inseguridad para las familias y las empresas, y se genera un ambiente de mayor tensión social.

Por estas razones, año con año el Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (INEGI) realiza diversos estudios de opinión para conocer la percepción ciudadana en relación con la inseguridad, el nivel de victimización y la confianza pública en las instituciones. Entre estos instrumentos demoscópicos destacan la Encuesta Nacional de Victimización y Percepción sobre Seguridad Pública (ENVIPE), la Encuesta Nacional de Seguridad Pública Urbana (ENSU) y la Encuesta Nacional de Victimización de Empresas (ENVE).

Con base en la ENVIPE 2018, dos de cada tres colimenses consideran la inseguridad como uno de los principales problemas del estado (figura 2).

### Figura 2: Principales problemas en Colima

(Porcentaje de la población de 18 años y más)

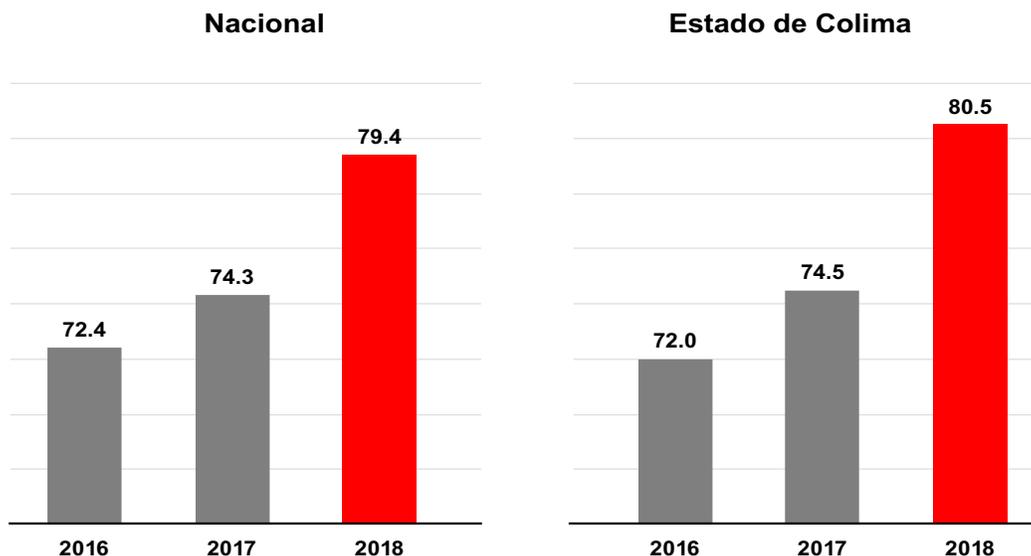


Fuente: INEGI. Encuesta Nacional de Victimización y Percepción sobre Seguridad Pública (ENVIPE), 2018.

El porcentaje de población que declara sentirse insegura en el estado de Colima creció desde un 72 por ciento en 2016 hasta alcanzar un nivel de 80,5 por ciento en 2018 (figura 3).

### Figura 3: Percepción de inseguridad en México y en el Estado de Colima

(Porcentaje de la población de 18 años y más que declara sentirse insegura)



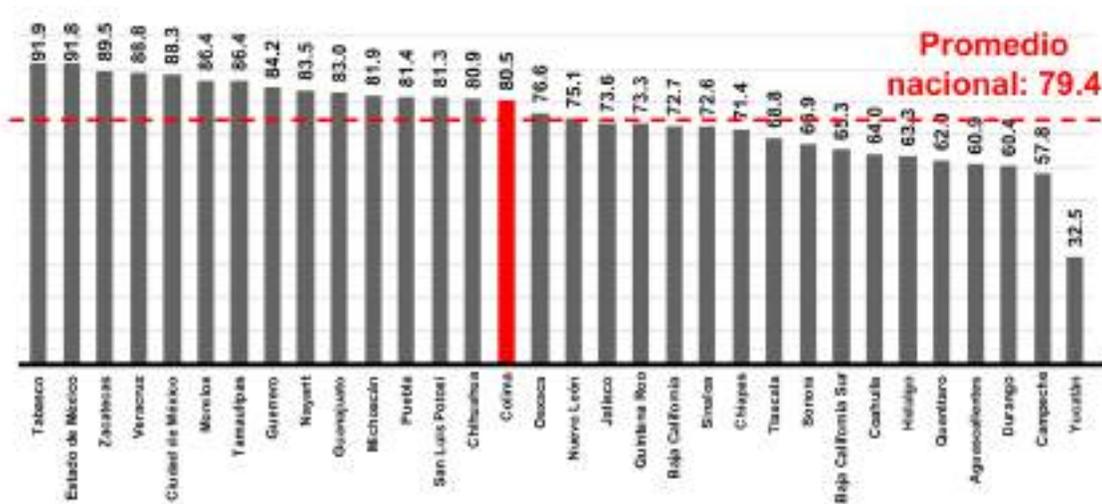
Fuente: Elaboración propia con datos del INEGI. Encuesta Nacional de Victimización y Percepción sobre

Seguridad Pública (ENVIPE), 2018.

El porcentaje de población que declaró sentirse insegura en 2018 ubica al estado de Colima a media tabla entre las 32 entidades federativas del país, ligeramente arriba que el promedio nacional que es de 79.4 (figura 4).

### Figura 4: Percepción de inseguridad en las entidades federativas 2018

(Porcentaje de población de 18 años y más que declara sentirse insegura)



Fuente: Encuesta Nacional de Victimización y Percepción sobre Seguridad Pública (ENVIPE) 2018, INEGI.

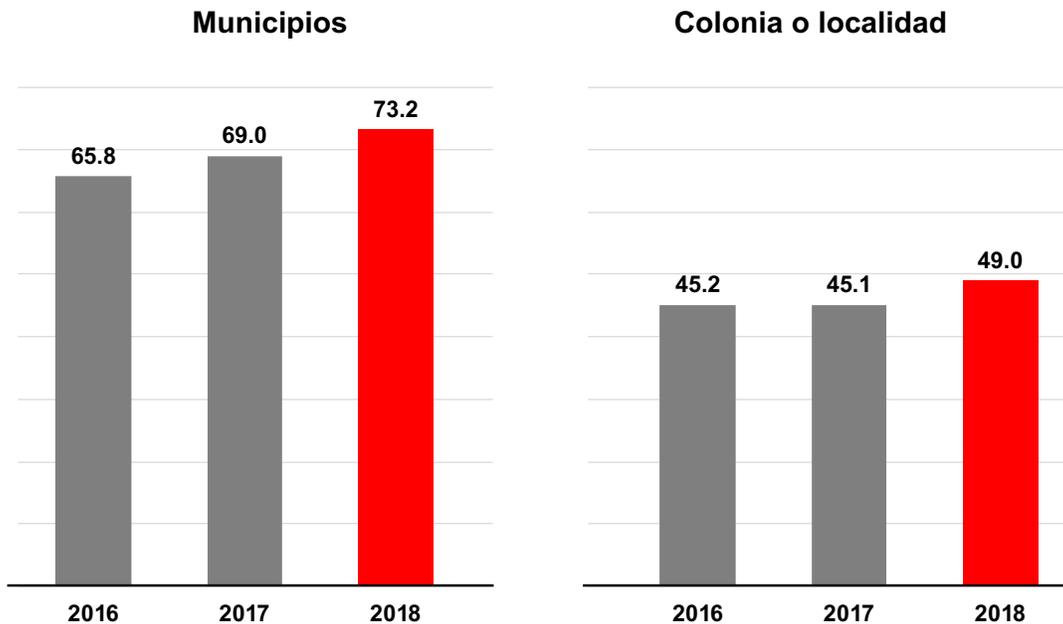
Es interesante hacer notar que los porcentajes de percepción sobre inseguridad varían en función de si se trata del nivel estatal, municipal o de la colonia o localidad. De esta forma, en el año 2018 la percepción de inseguridad fue de 80.5 por ciento a nivel estatal, 73.2 a nivel de los municipios y 49.5 a nivel de la colonia o localidad.



Llama también la atención que el nivel más bajo de percepción de inseguridad en los últimos tres años se registró en 2016 con un 65.8 por ciento a nivel municipal y de 45.1 en 2017 a nivel de colonia o localidad, como se muestra en la figura 5.

### Figura 5: Percepción de inseguridad en los municipios y colonias del Estado de Colima

(Porcentaje de población de 18 años y más que declara sentirse insegura)

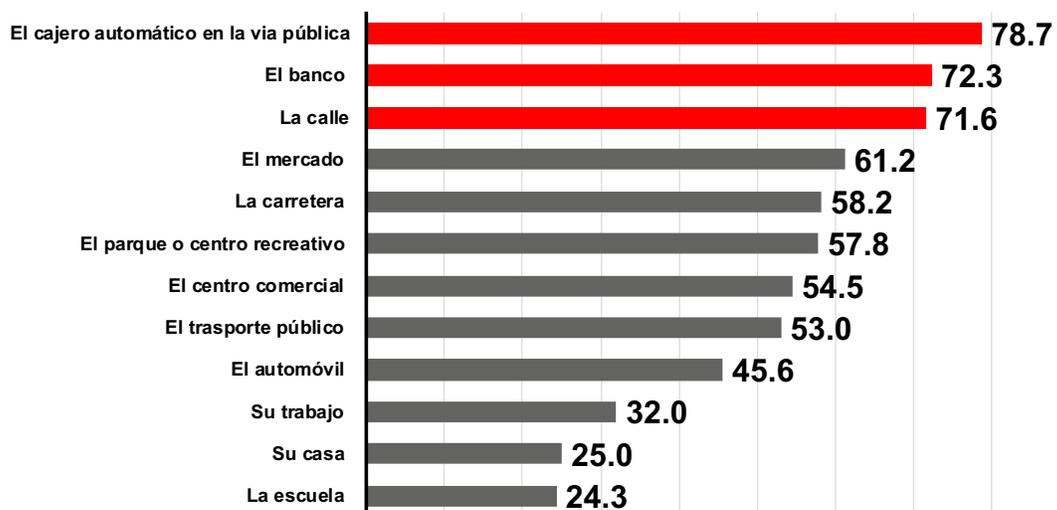


Fuente: Elaboración propia con datos del INEGI. Encuesta Nacional de Victimización y Percepción sobre Seguridad Pública (ENVIPE), 2018.

Respecto a los espacios en los cuales la población expresó sentirse más insegura en 2018, con el mayor porcentaje se ubican los cajeros automáticos en vía pública, el banco y la calle, con niveles de 78.7, 72.3 y 71.6 por ciento, respectivamente. Le siguen el mercado, las carreteras y los parques o centros recreativos, centros comerciales y el transporte público, todos ellos con niveles superiores al 50 por ciento (figura 6).



**Figura 6: Distribución porcentual de la población del Estado de Colima que manifiesta sentirse insegura en espacios públicos o privados**



Fuente: Elaboración propia con datos del INEGI. Encuesta Nacional de Victimización y Percepción sobre Seguridad Pública (ENVIPE), 2018.

## II.2.2 Victimización

A pesar de que cada vez se generan más y mejores instrumentos de medición de los fenómenos delictivos, las estadísticas de la seguridad pública no siempre logran reflejar con toda fidelidad el número de víctimas del delito de un país. De ahí la importancia de contar con elementos metodológicos que contribuyan a precisar la verdadera dimensión de la delincuencia y la violencia.

Sobre esa base, en México y en el mundo se utiliza un concepto que permite describir el porcentaje de delitos que no son denunciados por sus víctimas o que no son detectados por los sistemas de justicia. Dicho concepto es popularmente referido como la cifra negra de los delitos.

Por diversos motivos en nuestro país la cifra negra alcanza niveles alarmantes. Colima presenta una cifra negra ligeramente menor que la media nacional, pero aun así ésta se ubica en un nivel bastante alto. De acuerdo con la ENVIPE, en el periodo 2013 – 2017 la cifra negra a nivel nacional se ubicó alrededor del 93 por ciento, en tanto que en el estado de Colima dicho porcentaje se ubicó en 85.7 en 2013, 90.3 en 2014, 89.9 en 2015, 91.2 en 2016 y 88.3 en 2017 (figura 7).

*Se elimina información reservada con fundamento en la fracción I y XII del artículo 113 de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública; así como las fracciones I, IV, y XI del artículo 116 de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Colima.*

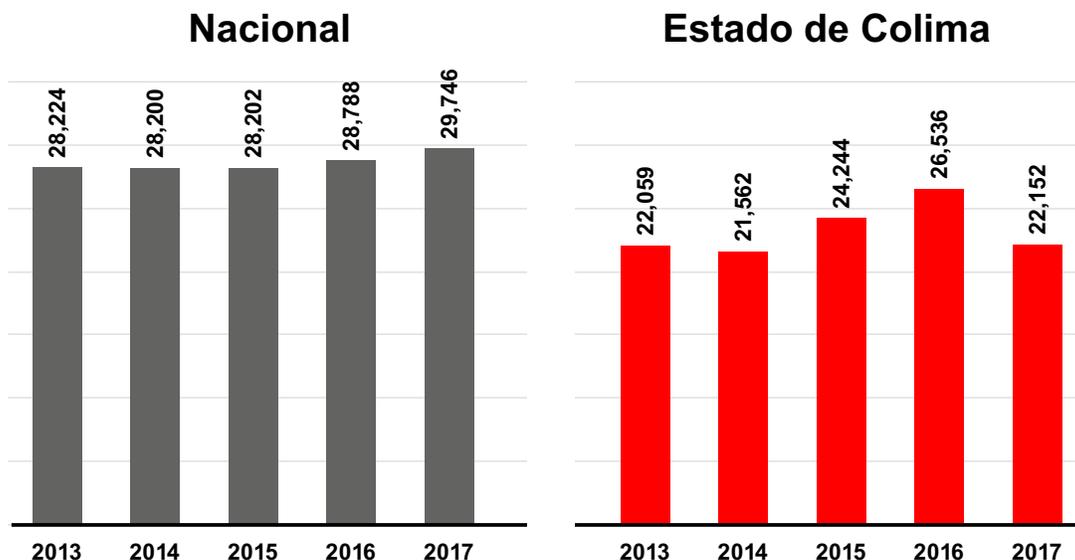
Fuente: Elaboración propia con datos del INEGI. Encuesta Nacional de Victimización y Percepción sobre Seguridad Pública (ENVIPE), 2018.

En un país en el que el 93 por ciento de los delitos no se denuncian, las estadísticas de incidencia delictiva basadas en los delitos denunciados (averiguaciones previas o carpetas de investigación) no son del todo representativas de la magnitud y complejidad de los problemas de inseguridad y violencia. Por esta razón, es necesario recurrir a instrumentos de medición del nivel de victimización basados en estudios de opinión como lo es la ENVIPE del INEGI antes referida.

A nivel nacional la ENVIPE revela que en el periodo 2013 – 2017, se declararon, en promedio anual, 28,632 víctimas de delito por cada cien mil habitantes de 18 años y más sin gran variabilidad. En el caso de Colima el promedio anual para el mismo periodo es de 23,311 víctimas de delito por cada cien mil habitantes de 18 años y más; en 2017 se redujo este número hasta 22,152, como se aprecia en la figura 8.



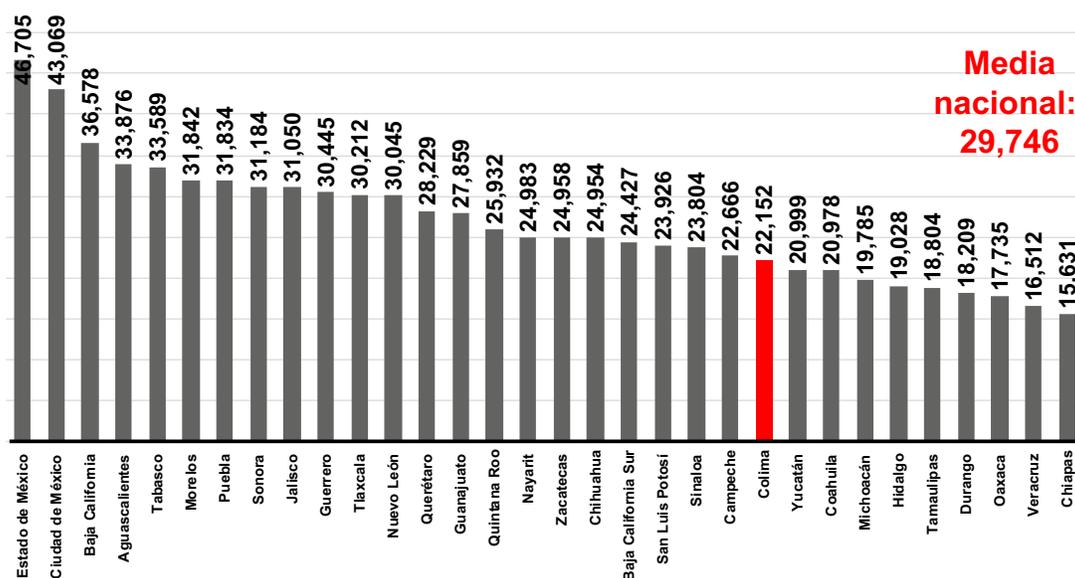
Figura 8: Víctimas de delito por cada cien mil habitantes 2013 - 2017



Fuente: Elaboración propia con datos del INEGI. Encuesta Nacional de Victimización y Percepción sobre Seguridad Pública (ENVIPE), 2018.

Los resultados de la ENVIPE 2018 para el año 2017 colocan al estado de Colima en lugar 23 en cuanto a prevalencia delictiva con 22,152 víctimas de delito por cada cien mil habitantes, un 25.5 por ciento menos que la media nacional que se ubicó en 29,746 víctimas de delito (figura 9).

Figura 9: Prevalencia delictiva en las entidades federativas 2017  
(Tasa de incidencia delictiva por cada cien mil habitantes)



Fuente: Elaboración propia con datos del INEGI. Encuesta Nacional de Victimización y Percepción sobre Seguridad Pública (ENVIPE), 2018.

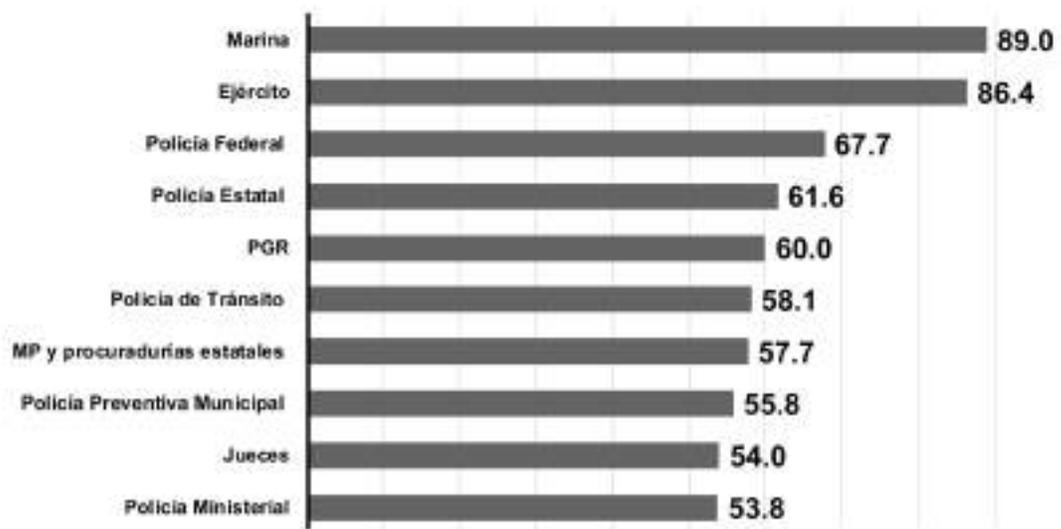
*Se elimina información reservada con fundamento en la fracción I y XII del artículo 113 de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública; así como las fracciones I, IV, y XI del artículo 116 de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Colima.*

### II.2.3 Percepción sobre confianza en las instituciones

Del mismo modo que la población expresa su percepción sobre la inseguridad, ésta manifiesta su nivel de confianza sobre las instituciones públicas. Con base en la ENVIPE 2018, los colimenses otorgaron altos niveles de confianza de 89 por ciento a la Marina y 86.4 por ciento al Ejército; un nivel intermedio de 67.7 por ciento a la Policía Federal y 61.6 por ciento a la Policía Estatal; y un nivel bajo de 55.8 a la Policía Preventiva Municipal y 53.8 a la Policía Ministerial (figura 11).



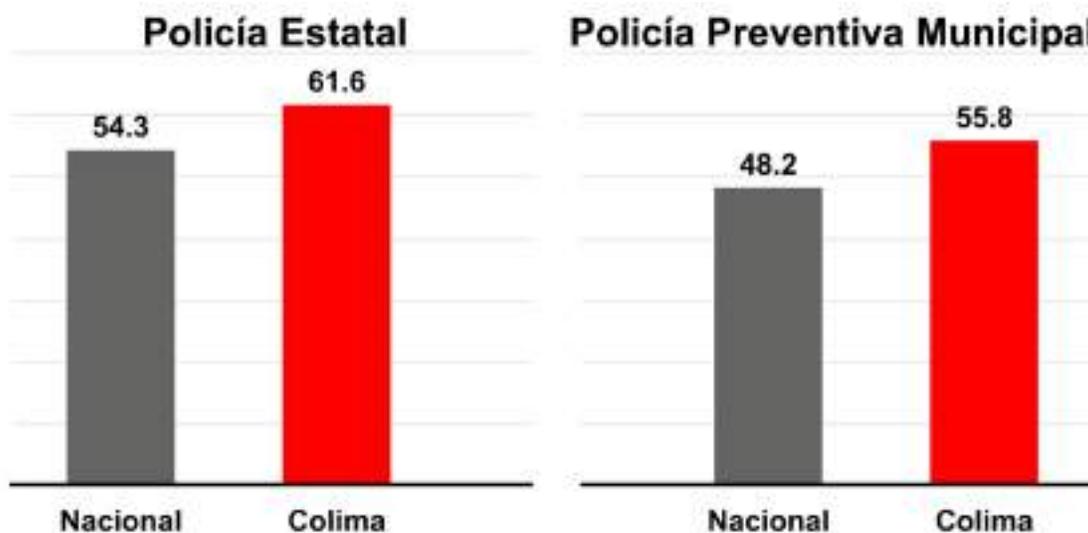
**Figura 11: Confianza en las instituciones**



Fuente: Elaboración propia con datos del INEGI. Encuesta Nacional de Victimización y Percepción sobre Seguridad Pública (ENVIPE), 2018.

Los niveles de percepción de confianza que los ciudadanos de Colima manifiestan respecto de la Policía estatal y de la Policía Preventiva Municipal son moderados, pero superiores a la media nacional en ambos casos (figura 12).

**Figura 12: Nivel de percepción sobre la confianza que la sociedad del Estado de Colima manifiesta respecto**



Fuente: Elaboración propia con datos del INEGI. Encuesta Nacional de Victimización y Percepción sobre Seguridad Pública (ENVIPE), 2018.

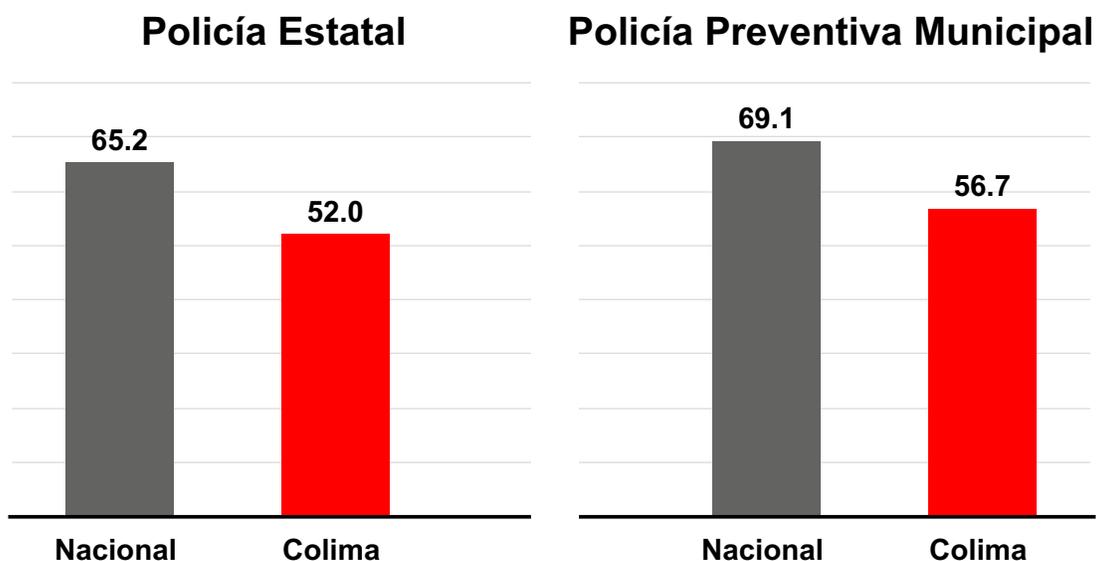
## II.2.4 Percepción sobre corrupción de autoridades

La ENVIPE 2018, revela que los ciudadanos del estado de Colima calificaron a la Marina y al Ejército con los menores niveles de percepción sobre corrupción, al asignarles 17.9 y 22.8 por ciento, respectivamente. En contraste, castigaron a los Jueces y a la Policía de Tránsito con porcentajes de 62.6 y 59.9 por ciento. Por su parte, el nivel de percepción sobre corrupción de la Policía Estatal se ubicó en 61.6 por ciento y el de la Policía Preventiva Municipal en 55.8 por ciento (figura 13).

*Se elimina información reservada con fundamento en la fracción I y XII del artículo 113 de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública; así como las fracciones I, IV, y XI del artículo 116 de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Colima.*

Los porcentajes de percepción sobre corrupción tanto para la Policía Estatal, como para las policías preventivas municipales en el estado de Colima son relativamente altos, pero menores a la media nacional en ambos casos. (figura 14).

**Figura 14: Percepción sobre corrupción en policía estatal y policías municipales**



Fuente: Elaboración propia con datos del INEGI. Encuesta Nacional de Victimización y Percepción sobre Seguridad Pública (ENVIPE), 2018.

## II.3 Incidencia delictiva e impunidad

### II.3.1 Evolución de la incidencia delictiva

En adición al seguimiento de los estudios de opinión sobre percepción de inseguridad y victimización, es indispensable revisar la evolución de los delitos del fuero común en el estado de Colima, en particular los que se refieren a homicidio doloso, feminicidio, secuestro, extorsión, robo a casa habitación, robo de vehículo y robo a transeúnte. Para ello se cuenta con una amplia base de datos del Secretariado Ejecutivo del Sistema de Seguridad Pública. Se cuenta además con la ventaja de que, como ha sido reconocido por México Evalúa, Colima es la entidad federativa que mejor registra la incidencia delictiva en el país.

*Se elimina información reservada con fundamento en la fracción I y XII del artículo 113 de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública; así como las fracciones I, IV, y XI del artículo 116 de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Colima.*

*Se elimina información reservada con fundamento en la fracción I y XII del artículo 113 de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública; así como las fracciones I, IV, y XI del artículo 116 de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Colima.*

*Se elimina información reservada con fundamento en la fracción I y XII del artículo 113 de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública; así como las fracciones I, IV, y XI del artículo 116 de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Colima.*

Otra manera de analizar el comportamiento delictivo es mediante la comparación de la tasa de delitos por cada cien mil habitantes a nivel nacional en relación con la misma tasa en el estado de Colima. En las figuras que se presentan a continuación se muestran estas comparaciones para los delitos de mayor impacto en el periodo 2016 – 2019. Dado que en el caso de este último año, a la fecha sólo se cuenta con las tasas delictivas del periodo enero – julio, se han marcado en rojo las tasas de dicho periodo dentro de la barra correspondiente a 2019. También se ha elaborado una “proyección inercial”. Dicha proyección no representa una meta ni un pronóstico, es simplemente un ejercicio elaborado con fines comparativos para “anualizar” los datos del periodo enero – julio.

*Se elimina información reservada con fundamento en la fracción I y XII del artículo 113 de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública; así como las fracciones I, IV, y XI del artículo 116 de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Colima.*

*Se elimina información reservada con fundamento en la fracción I y XII del artículo 113 de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública; así como las fracciones I, IV, y XI del artículo 116 de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Colima.*

*Se elimina información reservada con fundamento en la fracción I y XII del artículo 113 de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública; así como las fracciones I, IV, y XI del artículo 116 de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Colima.*



*Se elimina información reservada con fundamento en la fracción I y XII del artículo 113 de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública; así como las fracciones I, IV, y XI del artículo 116 de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Colima.*

Como complemento a la información proporcionada en esta sección, en el Anexo I se presenta la estadística de la incidencia delictiva en el estado de Colima mostrando el promedio mensual en el periodo 2016 – 2019 para el total de delitos del fuero común, homicidio doloso, feminicidio, secuestro, robo a casa habitación, robo de vehículo, robo a transeúnte, robo a negocio, fraude, extorsión y narcomenudeo.

### II.3.2 Incidencia delictiva en los municipios

De la misma forma en que la incidencia delictiva registra variaciones notables entre las entidades federativas, al interior del estado de Colima existen diferencias marcadas en las tasas delictivas entre los 10 municipios de la entidad.

*Se elimina información reservada con fundamento en la fracción I y XII del artículo 113 de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública; así como las fracciones I, IV, y XI del artículo 116 de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Colima.*

*Se elimina información reservada con fundamento en la fracción I y XII del artículo 113 de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública; así como las fracciones I, IV, y XI del artículo 116 de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Colima.*

En el periodo enero - julio de 2019 se registraron 2 casos de feminicidio en el estado de Colima, uno en Ixtlahuacán y el otro en Villa de Álvarez, 11 casos de secuestros, 9 en Tecomán y 2 en Colima.

*Se elimina información reservada con fundamento en la fracción I y XII del artículo 113 de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública; así como las fracciones I, IV, y XI del artículo 116 de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Colima.*

*Se elimina información reservada con fundamento en la fracción I y XII del artículo 113 de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública; así como las fracciones I, IV, y XI del artículo 116 de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Colima.*

En términos porcentuales, el 79 por ciento de los robos a casa habitación se concentran en tres municipios: Colima (32 por ciento), Villa de Álvarez (28 por ciento) y Manzanillo (19 por ciento).

*Se elimina información reservada con fundamento en la fracción I y XII del artículo 113 de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública; así como las fracciones I, IV, y XI del artículo 116 de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Colima.*

*Se elimina información reservada con fundamento en la fracción I y XII del artículo 113 de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública; así como las fracciones I, IV, y XI del artículo 116 de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Colima.*

El 83 por ciento del robo de vehículos se presentó en los municipios de Colima (36 por ciento), Villa de Álvarez (25 por ciento) y Manzanillo (22 por ciento).

*Se elimina información reservada con fundamento en la fracción I y XII del artículo 113 de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública; así como las fracciones I, IV, y XI del artículo 116 de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Colima.*

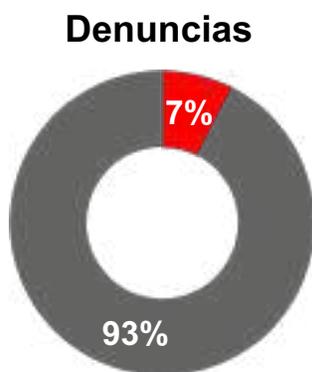
A su vez, el 75 por ciento de los robos a transeúntes se registraron en tres municipios, siendo éstos: Manzanillo (27 por ciento), Tecomán (24 por ciento) y Villa de Álvarez (24 por ciento).

*Se elimina información reservada con fundamento en la fracción I y XII del artículo 113 de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública; así como las fracciones I, IV, y XI del artículo 116 de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Colima.*

### II.3.3 Impunidad en México y en Colima

Uno de los mayores retos de México es la impunidad. De acuerdo con la ENVIPE 2018, en el año 2017 se cometieron 39 delitos por cada 100 habitantes. Sólo 7 de cada 100 delitos fueron denunciados e “investigados”. Finalmente, sólo 2 de cada 100 delitos cometidos fueron sancionados.

**Figura 33: Delincuencia e impunidad a nivel nacional**



*Se elimina información reservada con fundamento en la fracción I y XII del artículo 113 de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública; así como las fracciones I, IV, y XI del artículo 116 de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Colima.*

Fuente: elaboración propia con datos de la ENVIPE 2018.

*Se elimina información reservada con fundamento en la fracción I y XII del artículo 113 de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública; así como las fracciones I, IV, y XI del artículo 116 de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Colima.*

*Se elimina información reservada con fundamento en la fracción I y XII del artículo 113 de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública; así como las fracciones I, IV, y XI del artículo 116 de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Colima.*

Otra manera para medir el grado de impunidad del estado es a través del Índice Global de Impunidad. Se trata de un indicador compuesto por diversas variables representativas del nivel de aplicación o no de la ley a nivel de países y regiones, lo que permite la realización de un análisis comparativo. Aun cuando el Estado de Colima ubica en mejor posición que el promedio nacional en el Índice Global de Impunidad, éste continúa en la categoría de impunidad alta.

*Se elimina información reservada con fundamento en la fracción I y XII del artículo 113 de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública; así como las fracciones I, IV, y XI del artículo 116 de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Colima.*

*Se elimina información reservada con fundamento en la fracción I y XII del artículo 113 de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública; así como las fracciones I, IV, y XI del artículo 116 de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Colima.*

## **II.4 Causas y efectos de la debilidad institucional de los cuerpos policiales**

Uno de los aspectos centrales que explica el fenómeno de la inseguridad pública en las entidades federativas del país es la debilidad institucional de los cuerpos policiales estatales y municipales. El estado de Colima no es la excepción.

A fin de precisar este reto e identificar sus causas y consecuencias, se generó un Árbol de Problemas siguiendo la Metodología de Marco Lógico. Gracias a este ejercicio se definió que el problema concreto a atender es: “Los cuerpos policiales del estado de Colima enfrentan insuficiente capacidad de prevención y combate a los delitos del fuero común.”

Tal como se presenta el Árbol de Problemas (figura 38), entre las principales causas que generan este problema se encuentran: un limitado financiamiento y ausencia de un modelo óptimo de la función policial, lo que da lugar a la fragmentación de los cuerpos policiales, un número de elementos operativos menor al estándar mínimo, condiciones laborales inadecuadas y ausencia de un modelo de carrera policial basado en desempeño.



*Se elimina información reservada con fundamento en la fracción I y XII del artículo 113 de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública; así como las fracciones I, IV, y XI del artículo 116 de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Colima.*

### III. Objetivo a lograr

#### III.1 Árbol de objetivos de seguridad pública

Múltiples factores influyen para lograr que la población acceda a mayores niveles de seguridad pública. Situaciones de carácter económico, social, cultural, legal e institucional son determinantes para reducir la incidencia delictiva y la violencia. De ahí la importancia del cambio de paradigma de seguridad que ha planteado el Gobierno de la República al impulsar una política integral que ataque de raíz las causas y no sólo las manifestaciones de los problemas de seguridad pública.

Esta visión quedó reflejada en el Árbol de Objetivos del Programa de Seguridad Pública de la entidad el cual incluye una orientación multifactorial que -entre otros aspectos- destaca la trascendencia de priorizar el fortalecimiento del estado de fuerza y de las capacidades institucionales de los cuerpos policiales.

Se trata de elementos indispensables para el desarrollo y operación óptima de los cuerpos policiales de las entidades federativas y los municipios, y consecuentemente para mejorar la seguridad pública. En la figura 39 de este capítulo se ilustran los diferentes medios a través de los cuales debe abordarse los retos de la seguridad pública y se destacan (en recuadro rojo con fondo gris) los factores vinculados al fortalecimiento institucional.

*Se elimina información reservada con fundamento en la fracción I y XII del artículo 113 de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública; así como las fracciones I, IV, y XI del artículo 116 de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Colima.*

Reconociendo el valor de la orientación integral de la política de seguridad pública, **el objetivo a lograr, en el terreno de la seguridad se definió como: “La población del estado de Colima disfruta altos niveles de seguridad pública”**. Dicho objetivo se elaboró partiendo de un diagnóstico objetivo y actualizado de los retos de la seguridad pública del estado de Colima, así como de la realidad institucional de la Policía Estatal y de las policías municipales de la entidad.

En la definición de este objetivo se ha tenido como referencia el marco jurídico y normativo aplicable, así como el Modelo Óptimo de la Función Policial aprobado por el Consejo Nacional de Seguridad Pública. También se han utilizado diferentes instrumentos de planeación y programación y presupuestación derivados de la Metodología de Marco Lógico.

Como resultado de dicho ejercicio, se elaboró el Árbol de Objetivos, que se presenta en la figura 39. Gracias al uso de la Metodología de Marco Lógico se garantiza la consistencia entre objetivos, metas e indicadores y el desarrollo de un sistema confiable de medición sistemática de resultados.

### **III.2 Árbol de objetivos de estado de fuerza y capacidades institucionales**

El Árbol de Objetivos en materia de estado de fuerza y capacidades institucionales que se presenta en la figura 40 permite precisar el objetivo concreto como: **“Los cuerpos policiales del estado de Colima cuentan con suficiente capacidad de prevención y combate a los delitos del fuero común.”**

Esta herramienta también ofrece los principales medios a los que recurrirá el programa para alcanzar su objetivo. Estos son: financiamiento adecuado; desarrollo y operación del Modelo Óptimo de la Función Policial (MOFP); homologación de las condiciones laborales y profesionales de los cuerpos policiales; un marco normativo moderno; suficiente estado de fuerza (un número de policías operativos conforme al estándar mínimo); adecuada capacitación y profesionalización; condiciones laborales adecuadas y carrera policial basada en desempeño; equipamiento, infraestructura y tecnología acorde al MOFP; sistemas de inteligencia de vanguardia; coordinación institucional eficaz; fortalecimiento del Estado de Derecho; baja impunidad y baja corrupción.

En la medida en que los medios contribuyen a alcanzar el objetivo del programa, éste genera efectos positivos que se convierten en los fines del Programa de Fortalecimiento. Dichos fines son: adecuadas cargas de trabajo; alto nivel de compromiso policial; presencia estratégica de la policía de proximidad; trabajo eficiente de la policía de investigación y de reacción; lo que a su vez genera un mejor desempeño policial y una reducción de la incidencia delictiva.

Adicionalmente el programa también contribuye a fortalecer la cultura de legalidad, aumentar la gobernabilidad, reducir la percepción de corrupción y a mejorar la confianza en las instituciones, lo que, en conjunto, eleva el nivel de denuncia del delito, reduce la cifra negra y aumenta la percepción de seguridad.

El efecto combinado de una reducción de los delitos y de un aumento en la percepción de seguridad generan una reducción de los niveles de conflictividad social y una mejora de la seguridad pública.

*Se elimina información reservada con fundamento en la fracción I y XII del artículo 113 de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública; así como las fracciones I, IV, y XI del artículo 116 de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Colima.*

## II.3 Alternativas de solución

Como se aprecia en la figura 39, existen diversas alternativas o medios para alcanzar el objetivo de lograr que la población del estado de Colima acceda a altos niveles de seguridad pública. Específicamente se identificaron cinco alternativas concretas:

- 1. Mejoramiento de las oportunidades económicas.** Esta alternativa se refiere a la importancia de generar inversiones y empleos que permitan una mejoría económica de la población.
- 2. Fortalecimiento del tejido social.** Una alternativa con alto potencial de impacto favorable sobre la seguridad pública es el fortalecimiento del tejido social que se logra mediante la integración y sana convivencia de las familias, el reforzamiento de los vínculos comunitarios y el combate de las adicciones y la deserción escolar.
- 3. Reforzamiento de la cultura y los valores.** El arraigar y difundir valores tales como la cultura de legalidad, la solidaridad social y la responsabilidad constituyen una atractiva alternativa para mejorar los niveles de seguridad pública.

**4. Fortalecimiento del Estado de Derecho.** En virtud de los altos niveles de impunidad y corrupción que se registran en el país el fortalecimiento del marco jurídico e institucional de las entidades y dependencias vinculadas con los retos de la seguridad pública, la procuración, administración e impartición de justicia es una alternativa fundamental.

**5. Fortalecimiento del estado de fuerza y capacidades institucionales de los cuerpos policiales.** En congruencia con el Modelo Óptimo de la Función Policial (MOFP), el estado de fuerza se refiere al número de elementos operativos en activo con los que cuenta la policía estatal o, en su caso municipal, en relación con su población. El indicador se expresa como una proporción del número de elementos por cada mil habitantes. Es claro que incrementar el estado de fuerza requiere procesos de reclutamiento, selección, evaluación, formación inicial, equipamiento e infraestructura.

*Se elimina información reservada con fundamento en la fracción I y XII del artículo 113 de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública; así como las fracciones I, IV, y XI del artículo 116 de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Colima.*

Por su parte, las capacidades institucionales de los cuerpos policiales se refieren a todos aquellos elementos que permiten que los policías operativos puedan realizar adecuadamente sus funciones. En ese sentido resultan fundamentales rubros tales como: condiciones laborales de los policías (salario nacional homologado y prestaciones), equipamiento (patrullas, armamento, prendas especiales, vestuario), tecnología de telecomunicaciones (radios, cámaras de solapa), capacitación, profesionalización y certificación, sistemas de inteligencia contra el delito y servicio profesional de carrera. Mención especial merece la necesidad de seguir avanzando en el desarrollo del C5i.

Los policías operativos deben aprobar el control de confianza que señala la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública en sus artículos 96 y 97. La vigencia de dichas evaluaciones es de tres años.

Los elementos que obtengan un resultado no aprobatorio en las evaluaciones de control de confianza deberán separarse de toda actividad operativa o con acceso a información sensible. También deberán ser dados de baja, previa indemnización.

La proporción del estado de fuerza de la Policía Estatal de Colima que cuenta con resultado aprobado en las evaluaciones de control de confianza es de 96 por ciento. Por su parte, el porcentaje a nivel municipal es de 97 por ciento.



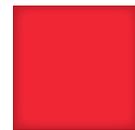


**SECRETARIADO  
EJECUTIVO**  
DEL SISTEMA NACIONAL  
DE SEGURIDAD PÚBLICA



**SECRETARIADO  
EJECUTIVO**  
DEL SISTEMA ESTATAL  
DE SEGURIDAD PÚBLICA

# Anexo



*Se elimina información reservada con fundamento en la fracción I y XII del artículo 113 de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública; así como las fracciones I, IV, y XI del artículo 116 de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Colima.*

*Se elimina información reservada con fundamento en la fracción I y XII del artículo 113 de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública; así como las fracciones I, IV, y XI del artículo 116 de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Colima.*



**SECRETARIADO  
EJECUTIVO**  
DEL SISTEMA NACIONAL  
DE SEGURIDAD PÚBLICA



**SECRETARIADO  
EJECUTIVO**  
DEL SISTEMA ESTATAL  
DE SEGURIDAD PÚBLICA



## Septiembre de 2019

