



notacefp/023/2009

Mayo 14, 2009

## Centro de Estudios de las Finanzas Públicas



### Nota Informativa

#### Las Mujeres en el Sistema de Prevención y Readaptación Social

##### 1. La Reforma en materia de seguridad y justicia penal

El 18 de junio de 2008 se publicó en el Diario Oficial de la Federación el Decreto por el cual se formaliza la reforma en materia de seguridad y justicia penal.<sup>1</sup>

Con esta Reforma Constitucional se propiciará la adopción de un sistema penal preponderantemente acusatorio, una nueva Ley del Sistema Nacional de Seguridad Pública y un nuevo sistema penitenciario, basado en el principio de la reinserción social, de acuerdo con los artículos 18 y 20 constitucionales.

En el artículo 18 constitucional se destacan los preceptos siguientes:

*“Solo por delito que merezca pena privativa de libertad habrá lugar a prisión preventiva. El sitio de esta será distinto del que se destinare para la extinción de las penas y estarán completamente separados. [...] Las mujeres compurgarán sus penas en lugares separados de los destinados a los hombres para tal efecto.”<sup>2</sup>*

La organización del sistema penitenciario, de acuerdo con el artículo 18 Constitucional, se hará sobre la base del trabajo, capacitación para el mismo, la educación, la salud y el deporte como medios de reinserción del sentenciado a la sociedad. La aplicación de estos preceptos entrarán en vigor aproximadamente en tres años a partir de la publicación de dicho Decreto (artículo quinto transitorio del Decreto).

La reforma en materia de seguridad y justicia, representa un esfuerzo importante por modernizar ordenamientos y preceptos en un área tan delicada como la justicia penal.

##### 2. Situación Actual del Sistema Penitenciario

El Sistema Penitenciario Mexicano, cuenta con una capacidad instalada para 168 mil internos, sentenciados y procesados. Por orden de gobierno, los centros penitenciarios concentran en las entidades federativas 82.72 por ciento de la capacidad instalada (véase Cuadro 1).

**Cuadro 1**

Orden de Gobierno y Capacidad Instalada de los Centros Penitenciarios

Orden de Gobierno	Número de Centros	Capacidad Instalada	Capacidad Nacional %
Federal	6	6,595	3.93
Estatad	329	138,974	82.72
Distrito Federal	10	19,088	11.36
Municipal	94	3,343	1.99
<b>TOTAL</b>	<b>439</b>	<b>168,000</b>	<b>100.00</b>

Fuente: Elaborado por el Centro de Estudios de las Finanzas Públicas de la H. Cámara de Diputados, con datos de la Secretaría de Seguridad Pública (SSP) y del Organismo Administrativo Desconcentrado Prevención y Readaptación Social.

La capacidad instalada de los centros penitenciarios es de 168 mil reclusos, claramente resulta insuficiente

<sup>1</sup> Decreto que reforma los artículos (16, 17, 18, 19, 20, 21 y 22; las fracciones XXI y XXIII del artículo 73; la fracción VII del artículo 115 y la fracción XIII del apartado B del artículo 123, todos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, publicado en el Diario Oficial de la Federación, el 18 de junio de 2008.

<sup>2</sup> Ibid.

**Cuadro 2**  
**Infraestructura y Población Penitenciaria al 30 de septiembre de 2008**

Centros	Centros Penitenciarios			Capacidad Instalada			Sentenciados y Procesados			Sobre Población		
	Hombres	Mujeres	Total	Hombres	Mujeres	Total	Hombres	Mujeres	Total	Hombres	Mujeres	Total
Centros Femeniles												
Estatal	0	10	10	0	1,549	1,549	0	3,391	3,391	0	1,842	1,842
Centros Varoniles												
Federal	6	0	6	6,595	0	6,595	4,004	59	4,063	-2,591	59	-2,532
Estatal	329	0	329	156,513	0	156,513	203,758	7,611	211,369	47,245	7,611	54,856
Municipal	94	0	94	3,343	0	3,343	3,716	132	3,848	373	132	505
<b>Total</b>	<b>429</b>	<b>10</b>	<b>439</b>	<b>166,451</b>	<b>1,549</b>	<b>168,000</b>	<b>211,478</b>	<b>11,193</b>	<b>222,671</b>	<b>45,027</b>	<b>9,644</b>	<b>54,671</b>
Total (%)	97.72	0.02	100.00	99.08	0.92	100.00	94.97	5.03	100.00	82.36	17.64	100

Fuente: Elaborado por el Centro de Estudios de las Finanzas Públicas de la H. Cámara de Diputados, con datos de la Secretaría de Seguridad Pública (SSP) y del Organismo Administrativo Desconcentrado Prevención y Readaptación Social.

para los 222 mil 671 internos, que generan un déficit de 54 mil 671 espacios, es decir, existe una sobrepoblación de 32.5 por ciento.

Los centros estatales y municipales concentran al 98.2 por ciento de la población penitenciaria nacional (218 mil 608 internos) y los 6 centros federales, al restante 1.8 por ciento (4 mil 63 internos). El 94.97 por ciento de la población son hombres y 5.03 por ciento son mujeres.

La población total sentenciada representa 59 por ciento del total y la población procesada, 41 por ciento. El desglose por fueros muestra una proporción semejante: la población penitenciaria del fuero común sentenciada equivale al 59 por ciento, mientras que el 41 por ciento de los sujetos están en proceso. En el fuero federal, la población es de 49 mil 872 internos, que representan menos de una cuarta parte de la población nacional; 62 por ciento, cuentan con sentencia y 38 por ciento están sujetos a procesos<sup>3</sup>.

Dos datos importantes destacan en la situación actual del sistema penitenciario: no cuenta con los

establecimientos adecuados para la población femenina que se encuentra procesada y sentenciada y la tasa de crecimiento de las mujeres que delinquen es superior a la tasa de crecimiento de los varones (véase Cuadro 3).

El cuadro mencionado, muestra que la participación porcentual de las mujeres en la composición de sentenciados y procesados pasó de 4.87 a 5.03 por ciento. En 5 años, se incrementaron las mujeres en las cárceles en 19.89 por ciento, de 2004 a 2008; 4.05 puntos porcentuales por arriba de la tasa de ingreso a los penales de los varones.

La principal razón del crecimiento de las mujeres recluidas "tiene que ver con el narcomenudeo [...], porque es muy adecuado a su rol de género; las mujeres atienden las narcotenditas, porque es compatible con su casa. En ese sentido, no se prevé que el número de mujeres recluidas vaya a disminuir, por el contrario, viene incrementándose y sobre todo, en el fuero federal."<sup>4</sup>

**Cuadro 3**  
**Población Total de Sentenciados y Procesados, Hombres y Mujeres 2004-2008**

Concepto	Julio de	Estructura	Junio de	Estructura	Septiembre de	Estructura	Variación	Variación
	2004	Porcentual	2005	Porcentual	2008	Porcentual	Absoluta 08-04	Porcentual 08/04
Población Total	191,890	100	203,686	100.00	222,671	100	30,781	16.04
Mujeres	9,336	4.87	10,220	5.02	11,193	5.03	1,857	19.89
Hombres	182,554	95.13	193,466	94.98	211,478	94.97	28,924	15.84

Fuente: Elaborado por el Centro de Estudios de las Finanzas Públicas de la H. Cámara de Diputados, con datos del Informe Especial de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos sobre la situación de los derechos humanos en los centros de reclusión de la República Mexicana de 2004 y con datos de la Secretaría de Seguridad Pública (SSP) y del Organismo Administrativo Desconcentrado Prevención y Readaptación Social de la SSP para 2008.

<sup>3</sup> Reunión de trabajo de la Comisión de Seguridad Pública de la Honorable Cámara de Diputados, LX Legislatura, con el Subsecretario del Sistema Penitenciario Federal, José Patricio Patiño Arias llevada a cabo en el salón de Protocolo del edificio C, el 31 de julio de 2008.

<sup>4</sup> Reunión de trabajo de la Comisión de Seguridad Pública...op cit, Dip. Beatriz Manrique

Los centros penitenciarios identificados con las mujeres son 10, con una capacidad instalada de un mil 549 reclusas y una sobrepoblación relativa de un mil 842 mujeres, esto es, 118.92 por ciento de sobrepoblación en promedio. Tres de los 10 centros se encuentran en condiciones óptimas de ocupación. El Distrito Federal presenta la mayor saturación, (véase Cuadro 4).

Diez centros albergan aproximadamente al 30 por ciento de las mujeres procesadas y sentenciadas, mientras que el 69.7 por ciento de las mujeres sentenciadas y procesadas (7 mil 802) se localizan en centros varoniles (véase Cuadro 5).

Las entidades federativas de: Baja California, Chiapas, Chihuahua, Colima, Guanajuato, Guerrero, Michoacán, Nuevo León, Puebla, Sinaloa, Sonora, Tabasco, Tamaulipas y Veracruz concentran el 82.1 por ciento de la sobrepoblación femenil, esto es, 6 mil 517 mujeres, lo cual expresado en palabras de Elena Azaola Garrido dice: "en aproximadamente [396 centros] existe un rincón, una celda o una pequeña sección que alberga población femenina".<sup>4</sup>

En términos generales, las mujeres no tienen instalaciones constitucionalmente adecuadas; las mujeres recluidas carecen de atención médica continua y especializada, así como falta de atención en el campo de la pediatría, nutrición, psicología, para las niñas y niños que viven con sus madres en prisión y también se restringen los derechos a la visita íntima. En resumen, los espacios para las mujeres,

procesadas y sentenciadas son limitados.<sup>5</sup>

Por lo que se refiere al trabajo, a las internas se les sigue confinando a las "labores propias de su sexo": aseo, bordado, tejido, manualidades; "al tiempo de reproducir los roles de género, les brindan muy pocas oportunidades de elevar y superar su condición."<sup>6</sup>

En el cuadro 5 se incluye una columna que destaca la Sobrepoblación Estatal, con esto se concluye que en aquellas entidades con una sobrepoblación alta, como Baja California, con un 98.48 por ciento, (790 mujeres) se encuentran en condiciones difíciles. Situación que se presenta en 15 entidades federativas.

Es importante señalar que en 5 cárceles destinadas para mujeres, la sobrepoblación de las mismas es superior al 100 por ciento, mientras que dos centros penitenciarios Querétaro y Zacatecas presentan subocupación (Véase Cuadro 4). Lo anterior podría indicar que las condiciones para las mujeres podrían ser más difíciles en los reclusorios femeniles, con una sobrepoblación del 268.8 por ciento como la registrada en el Distrito Federal.

La condición actual de las mujeres subraya los importantes retos para cumplimentar lo dispuesto en el artículo 18 constitucional, como será dotar a las mujeres de las condiciones materiales para su reinserción a la sociedad mediante el trabajo productivo, la capacitación, educación, deporte y atención apropiada a la salud de las mujeres.

El sistema penitenciario mexicano es mixto en el 90.2 por ciento de los centros; 396 centros de reclusión

## Cuadro 4

Infraestructura y Población Penitenciaria Femenil, al 30 de septiembre de 2008

Entidad Federativa	Centros Estatales	Capacidad Instalada	Estructura %	Porcesadas y Sentenciadas	Estructura %	Sobrepoblación		
						Nominal	Relativa %	Estructura %
Distrito Federal	2	516	33.31	1,903	52.09	1,387	268.80	65.92
Coahuila	1	52	3.36	149	4.08	97	186.54	4.61
Sonora	1	42	2.71	111	3.04	69	164.29	3.28
Jalisco	1	256	16.53	621	17.00	365	142.58	17.35
Chiapas	1	64	4.13	105	10.05	41	64.06	14.40
Morelos	1	130	8.39	205	5.61	75	57.69	3.56
Aguascalientes	1	80	5.16	82	2.24	2	2.50	0.10
Querétaro	1	249	16.07	143	3.91	-106	-42.57	-5.04
Zacatecas	1	160	10.33	72	1.97	-88	-55.00	-4.18
	<b>10</b>	<b>1,549</b>	<b>100.00</b>	<b>3,391</b>	<b>100.00</b>	<b>1,842</b>	<b>118.92</b>	<b>100.00</b>

Fuente: Elaborado por el Centro de Estudios de las Finanzas Públicas de la H. Cámara de Diputados, con datos de la Secretaría de Seguridad Pública (SSP) y del Organismo Administrativo Desconcentrado Prevención y Readaptación Social de la SSP.

<sup>4</sup> Azaola, Elena, *El delito de ser mujer: Hombres y mujeres homicidas en la ciudad de México: historias de vida*, México. CIESAS; Plaza y Valdés. Septiembre de 2001.

<sup>5</sup> Nuñez, Denia, Ponencia presentada por la autora en el seminario Sistemas penitenciarios y derechos humanos que se realizó en la ciudad de México los días 18, 19 y 20 de abril de 2007, [www.mujereshoy.com/secciones/657.shtml](http://www.mujereshoy.com/secciones/657.shtml).

<sup>6</sup> [http://www.la-verdad.com.mx/principal/index.php?option=com\\_content&task=view&id=735&Itemid=168](http://www.la-verdad.com.mx/principal/index.php?option=com_content&task=view&id=735&Itemid=168)

tienen hombres y mujeres, (84 municipales, 385 estatales y un federal). Solo en tres entidades federativas no hay mujeres en cárceles de hombres; Distrito Federal, Coahuila y Aguascalientes.

De las 11 mil 193 mujeres procesadas y sentenciadas, el 43.1 por ciento, esto es, 4 mil 823 mujeres, corresponden al fuero federal,<sup>7</sup> y por lo tanto, son responsabilidad del Gobierno

Federal. La Federación apoya a los sentenciados mediante el “socorro de Ley”, esto es el pago de una cuota alimenticia para internos del fuero federal en custodia de los Gobiernos Estatales, por aproximadamente 40 pesos diarios, para los tres alimentos.

Para la elaboración de la presente nota se revisaron los documentos que orientan las acciones de la política penitenciaria de la

#### Cuadro 4

##### Infraestructura Penitenciaria y Población Femenil al 30 de septiembre de 2008

Entidad	Número de Centros			Espacios*	Procesadas y Sentenciadas				
	Centro Varonil	Centro Femenil	Total		Centro Femenil	Centro Varonil	Total	Sobrepoblación Estatal	Estructura %
<b>Federativa</b>									
México	22	0	22		0	1,036	1,036	81.33	9.26
Baja California	4	0	4		0	790	790	98.48	7.06
Veracruz	19	0	19		0	487	487	-25.30	4.35
Michoacán	24	0	24		0	459	459	13.27	4.10
Guanajuato	20	0	20		0	458	458	0.84	4.09
Sonora	14	1	15	42	111	415	526	92.66	4.70
Puebla	22	0	22		0	414	414	48.83	3.70
Nuevo León	15	0	15		0	347	347	-10.55	3.10
Sinaloa	18	0	18		0	346	346	9.45	3.09
Chihuahua	15	0	15		0	309	309	10.86	2.76
Tamaulipas	9	0	9		0	297	297	3.44	2.65
Chiapas	21	1	22	64	105	262	367	27.90	3.28
Guerrero	18	0	18		0	245	245	28.72	2.19
Tabasco	18	0	18		0	218	218	27.95	1.95
Colima	3	0	3		0	218	218	22.90	1.95
Durango	13	0	13		0	212	212	-3.54	1.89
Jalisco	32	1	33	256	621	184	805	72.87	7.19
Oaxaca	21	0	21		0	169	169	-16.43	1.51
Hidalgo	17	0	17		0	140	140	15.68	1.25
Quintana Roo	6	0	6		0	131	131	60.57	1.17
San Luis Potosí	13	0	13		0	117	117	6.46	1.05
Nayarit	21	0	21		0	113	113	91.36	1.01
Yucatán	3	0	3		0	95	95	10.30	0.85
Baja California Sur	6	0	6		0	84	84	21.59	0.75
Campeche	2	0	2		0	72	72	-21.01	0.64
Tlaxcala	2	0	2		0	59	59	-35.97	0.53
Morelos	6	1	7	130	205	42	247	73.85	2.21
Querétaro	3	1	4	249	143	14	157	-10.27	1.40
Zacatecas	18	1	19	160	72	10	82	-22.47	0.73
Distrito Federal	8	2	10	516	1,903	0	1,903	96.89	17.00
Coahuila	7	1	8	52	149	0	149	-3.99	1.33
Aguascalientes	3	1	4	80	82	0	82	-2.79	0.73
Gobierno Federal	6	0	6	0	0	59	59	-39.29	0.53
<b>Total General</b>	<b>429</b>	<b>10</b>	<b>439</b>	<b>1,549</b>	<b>3,391</b>	<b>7,802</b>	<b>11,193</b>	<b>32.54</b>	<b>100.00</b>

\* Capacidad Instalada

\*\* Se refiere a la proporción entre los sentenciados y procesados respecto a la capacidad instalada de cada Entidad Federativa

Fuente: Elaborado por el Centro de Estudios de las Finanzas Públicas de la H. Cámara de Diputados, con datos de la Secretaría de Seguridad Pública (SSP) y del Organismo Administrativo Desconcentrado Prevención y Readaptación Social para 2008 de la SSP.

<sup>7</sup> Secretaría de Seguridad Pública, *RESUMEN DE POBLACIÓN PENITENCIARIA*, Órgano Administrativo Desconcentrado Prevención y Readaptación Social; México, D.F., octubre de 2008. <http://www.ssp.gob.mx/EstadisticasCarceles/>

presente administración como son: "*Estrategia Nacional de Prevención del Delito y Combate a la Delincuencia*" aprobada en marzo de 2007, por el Consejo Nacional de Seguridad Pública, *Programa Sectorial de Seguridad Pública 2007-2012* publicado en el Diario Oficial de la Federación el 28 de enero de 2008 y el *Programa Nacional de Seguridad Pública 2008-2012*, publicado en el Diario Oficial de Federación el 23 de marzo de 2009.

En los documentos señalados se reitera que la política nacional en materia penitenciaria se orienta a recuperar el sentido original de los centros de reclusión y a promover la reinserción de los sentenciados.

La situación de las mujeres procesadas y sentenciadas en el sistema penitenciario mexicano no se menciona en los documentos publicados que norman y conducen la política de los centros de reclusión del país. Los recursos destinados a los centros femeniles no fue posible identificarlos de ello se infiere que las necesidades de las mujeres que representan el 5 por ciento de los procesados y sentenciados no se encuentran especificadas en los programas,

políticas y presupuesto de la Secretaría de Seguridad Pública y el Órgano Administrativo Desconcentrado Prevención y Readaptación Social responsable del Sistema Penitenciario.<sup>8</sup>

En resumen, el sistema penitenciario mexicano es preponderantemente mixto, en los últimos años se ha incrementado la población femenil en los centro penitenciarios en mayor proporción que los hombres, hay 10 centros femeniles, que albergan a 3 mil 391 mujeres, de los cuales 8 se encuentran sobrepoblados. Un total de 7 mil 802 mujeres, procesadas y sentenciadas se encuentran reclusas en cárceles estatales y municipales para varones, la mayoría saturadas; el 43.1 por ciento de la mujeres pertenecen al fuero federal. En los documentos de planeación no se identificaron acciones específicas para la atención de las mujeres en las prisiones.

En el sistema penitenciario las mujeres no tienen las condiciones necesarias par ejercer sus derechos en materia de educación, capacitación, trabajo y salud de conformidad con lo dispuesto en el artículo 18 Constitucional.

---

<sup>8</sup> Secretaría de Hacienda y Crédito Público, Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 2009, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 28 de noviembre de 2008, en el ANEXO 9A Presupuesto para Mujeres y la igualdad de Género se identificó un monto de 8 millones de pesos para la administración del sistema federal penitenciario. 714.7 pesos por mujer al año.

**Cámara de Diputados**

**Centro de Estudios de las Finanzas Públicas**

Av. Congreso de la Unión, No. 66, Edificio "I" Primer Nivel

Comité del Centro de Estudios de las Finanzas Públicas

Presidente: Dip. Mario Alberto Salazar Madera

Dip. Javier Guerrero García

Dip. Carlos Alberto Puente Salas

Centro de Estudios de las Finanzas Públicas

Director General: Dr. Héctor Juan Villarreal Páez

Director de Área: Mtro. Roberto Ramírez Archer

Elaboró: Lic. Ranulfo Delgado Castañeda

Dip. Fco. Javier Calzada Vázquez