

Bogotá D.C., octubre de 2025

**MFCM-567-2025**

Honorable Senador

**JULIO ELÍAS CHAGUI FLOREZ**

Presidente

Comisión Primera Constitucional Permanente

Senado de la República

Ciudad

**Asunto:** Informe de ponencia para primer debate al **Proyecto de Ley No. 222 de 2025 Senado “Por medio de la cual se establece la imprescriptibilidad de la acción penal del delito de feminicidio – Ley Nancy Mariana Maestre”**.

Reciba un cordial saludo respetado señor presidente,

En cumplimiento de la designación efectuada por la Mesa Directiva de la Comisión Primera Constitucional del Senado de la República, y de acuerdo con lo establecido en el Artículo 156 de la Ley 5 de 1992, me permito rendir informe de ponencia para primer debate al **Proyecto de Ley No. 222 de 2025 Senado “Por medio de la cual se establece la imprescriptibilidad de la acción penal del delito de feminicidio – Ley Nancy Mariana Maestre”**, en los siguientes términos:

## I. TRÁMITE DE LA INICIATIVA

El Proyecto de Ley bajo estudio fue radicado el 27 de agosto de 2025 ante la Secretaría General del Senado de la República.

El pasado 17 de septiembre de 2025, la Mesa Directiva de la Comisión Primera del Senado de la República, mediante Acta MD-09, me designó como

Edificio Nuevo del Congreso- Oficina 329A  
Teléfonos (601) 3824000 - 3825000  
Email: [maria.cabal@senado.gov.co](mailto:maria.cabal@senado.gov.co)

ponente única del Proyecto de Ley en mención. Otorgando un plazo de quince (15) días para la presentación del presente informe.

## II. OBJETO DEL PROYECTO DE LEY

Este Proyecto tiene como finalidad declarar imprescriptible la acción penal correspondiente al delito de feminicidio, con el propósito de reforzar el compromiso del Estado colombiano en la lucha contra la violencia extrema hacia las mujeres y garantizar el acceso efectivo a la justicia para las víctimas y sus familias.

El espíritu de la iniciativa radica en asegurar que el paso del tiempo no constituya un obstáculo para la investigación y juzgamiento de este delito, dado su carácter de máxima gravedad y su profunda afectación a los derechos fundamentales a la vida, la dignidad y la igualdad.

## III. CONTENIDO DEL PROYECTO

El proyecto consta de tres artículos, a saber:

- **Artículo 1**, que establece el objeto de la iniciativa.
- **Artículo 2**, que modifica el artículo 83 del Código Penal colombiano, para establecer que la acción penal del delito de feminicidio será imprescriptible; y
- **Artículo 3**, que dispone la vigencia de la iniciativa, la cual regirá a partir de su promulgación.

De esta manera, la propuesta normativa busca incorporar la imprescriptibilidad como excepción al régimen general de prescripción de la acción penal establecido en el artículo 83 del Código Penal (Ley 599 de 2000).

## IV. JUSTIFICACIÓN

La violencia contra la mujer constituye una grave forma de vulneración a los derechos humanos. El feminicidio, entendido como el asesinato de una mujer por razones de género, representa la manifestación más extrema de dicha violencia y exige del Estado una respuesta firme, coherente y visible.

El presente Proyecto de Ley se inscribe en esa lógica de tolerancia cero frente a la violencia feminicida, al buscar que el paso del tiempo no extinga la posibilidad de investigar ni de sancionar estos hechos.

Su adopción reafirma los compromisos internacionales adquiridos por Colombia en materia de erradicación de la violencia basada en género, particularmente en el marco de la Convención sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (CEDAW) y la Convención de Belém do Pará, que obligan a los Estados a actuar con la debida diligencia en la prevención, sanción y erradicación de la violencia contra las mujeres.

El Proyecto se concibe también como una medida de política criminal orientada a fortalecer la confianza de la ciudadanía en el sistema judicial, reafirmando la idea de que la violencia de género no puede quedar impune por el mero transcurso del tiempo o por las deficiencias procesales que históricamente han afectado a las víctimas.

Adicionalmente, la iniciativa se presenta como una extensión natural de la Ley 1761 de 2015 (“Ley Rosa Elvira Cely”), que tipificó el delito de feminicidio, al reforzar su aplicación mediante la exclusión del beneficio de prescripción en la acción penal.

Desde el punto de vista social, el mensaje que transmite el proyecto es de responsabilidad, compromiso y memoria colectiva, en honor a las víctimas que han perdido la vida como consecuencia de la violencia basada en género, y como advertencia a los potenciales agresores de que estos crímenes no serán olvidados ni amparados por el paso del tiempo.

## **V. MARCO NORMATIVO Y JURISPRUDENCIAL**

### **5.1. Constitución Política de Colombia:**

- Artículo 1: Dignidad humana.
- Artículo 13: Igualdad y no discriminación.
- Artículo 43: Protección especial a la mujer.

- Artículo 93: Bloque de constitucionalidad y aplicación preferente de tratados internacionales de derechos humanos.
- Artículo 229: Derecho de acceso a la administración de justicia.

### **5.2. Normas legales:**

- Ley 599 de 2000 (Código Penal), artículos 83 a 86 sobre prescripción.
- Ley 1761 de 2015, que creó el tipo penal de feminicidio.
- Ley 1257 de 2008, sobre medidas de protección integral contra la violencia hacia la mujer.

### **5.3. Tratados internacionales:**

- Convención sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (CEDAW).
- Convención Interamericana de Belém do Pará.
- Recomendación General No. 35 del Comité CEDAW, sobre la violencia de género contra la mujer.

## **VI. OBSERVACIONES SUSTANTIVAS AL CONTENIDO DEL PROYECTO**

Aunque el presente informe de ponencia se rinde en sentido positivo, es indispensable dejar constancia de las imprecisiones jurídicas, conceptuales y técnicas contenidas en el texto y la exposición de motivos del Proyecto de Ley No. 222 de 2025 Senado, así como de los efectos limitados o inocuos que tendría su aprobación en el ordenamiento penal vigente.

Las siguientes observaciones se exponen con el propósito de contribuir a la claridad legislativa y al rigor técnico del debate.

### **6.1. Confusión entre acción y sanción penal:**

El proyecto pretende declarar la imprescriptibilidad de la acción penal del feminicidio. Sin embargo, su exposición de motivos se fundamenta en un caso referido a la prescripción de la sanción penal, que es una institución jurídica diferente.

De conformidad con los artículos 83 y 89 del Código Penal (Ley 599 de 2000):

- **La prescripción de la acción penal** extingue la potestad del Estado para investigar y juzgar un delito.
- **La prescripción de la sanción penal** extingue la potestad de ejecutar una condena ya impuesta.

Son, por tanto, fenómenos jurídicos distintos, con términos, efectos y consecuencias diferentes.

El proyecto confunde ambos conceptos, generando un vacío lógico en su justificación: pretende evitar la prescripción de una acción que no guarda relación con el caso que lo motiva, y deja intacta la posibilidad de que, aun existiendo una condena firme, la pena prescriba y el responsable no cumpla la sanción.

De esta manera, la iniciativa no soluciona el problema que denuncia, pues la imprescriptibilidad de la acción penal no impide la eventual prescripción de la pena ni asegura la ejecución efectiva de las condenas por feminicidio.

## **6.2. Error en la referencia fáctica que motiva la iniciativa:**

En la exposición de motivos se hace alusión a un hecho ocurrido antes de la entrada en vigencia de la Ley 1761 de 2015, que tipificó por primera vez el delito de feminicidio en Colombia. Para ese momento histórico, el tipo penal no existía, por lo que el caso citado no podría calificarse ni investigarse como feminicidio.

Asimismo, el Proyecto da a entender que el caso inspirador derivó en impunidad por prescripción, cuando en realidad, según la información pública del proceso judicial, **no se configuró prescripción alguna de la pena ni de la acción penal.**

Por tanto, la motivación fáctica de la iniciativa carece de sustento real, y no refleja un problema existente en el sistema de justicia penal colombiano.

### **6.3. Inexistencia de casos de feminicidio con acción o pena prescritas:**

#### **Sobre la acción penal:**

El delito de feminicidio fue incorporado al ordenamiento penal colombiano mediante la Ley 1761 de 2015, hace apenas diez años. Entonces, de acuerdo con el artículo 83 del Código Penal, la acción penal prescribe en un término igual al máximo de la pena fijada para el delito, sin que pueda ser inferior a cinco (5) años ni superior a veinte (20).

El feminicidio tiene prevista una pena entre 250 y 500 meses de prisión (20 a 41 años). En consecuencia, la acción penal para este delito prescribe en un máximo de 20 años, que es el límite superior establecido por la norma para cualquier conducta punible.

Esto significa que, tomando como referencia la fecha de creación del tipo penal (julio de 2015), **el primer caso de feminicidio podría prescribir alrededor del año 2035**, refiriéndonos a la acción penal.

Por tanto, en la actualidad no existe ninguna acción penal por feminicidio que haya prescrito, ni existe posibilidad real de que ello ocurra en el corto o mediano plazo.

#### **Sobre la pena:**

La prescripción de la pena está regulada en el artículo 89 del Código Penal, el cual dispone que la sanción impuesta prescribe en un término igual al de la pena fijada, sin que pueda ser inferior a cinco (5) años ni superior a veinte (20), contado desde la ejecutoria de la sentencia o desde la interrupción del cumplimiento de la condena.

Para ilustrar su aplicación, puede considerarse el siguiente supuesto general: si una persona fue condenada en el año 2016 por el delito de feminicidio, con la pena mínima prevista en la Ley 1761 de 2015, es decir, 250 meses de prisión (equivalentes a 20 años y 10 meses), el término de prescripción de esa sanción comenzaría a contarse desde la ejecutoria de la sentencia.

Como el artículo 89 del Código Penal establece que la pena no puede prescribir en un plazo superior a 20 años, esa condena solo podría prescribir alrededor del año 2036, y ello únicamente en un caso extremo, sin que se haya iniciado el cumplimiento de la pena ni existido interrupciones en su ejecución.

En consecuencia, ninguna pena impuesta por feminicidio ha prescrito ni puede prescribir aún, dado que el tipo penal fue introducido en 2015 y las primeras sentencias condenatorias se profirieron varios años después. El marco temporal vigente hace jurídicamente imposible que alguna sanción penal por feminicidio se haya extinto por el paso del tiempo.

Por lo tanto:

- No ha prescrito la acción penal, porque el delito es reciente y el término máximo de prescripción (20 años) aún no se ha cumplido.
- No ha prescrito la pena, porque ninguna condena alcanza todavía los plazos legales de extinción previstos en el Código Penal.

Esto demuestra que la iniciativa legislativa no responde a una problemática real de prescripción, sino a una interpretación equivocada sobre los alcances temporales de las acciones y sanciones en el sistema penal colombiano.

#### **6.4. Incoherencia entre el propósito y el efecto normativo:**

Si el propósito es evitar la impunidad en los casos de feminicidio, la medida propuesta no resulta eficaz. La imprescriptibilidad de la acción penal no asegura una mejor investigación, ni corrige los problemas estructurales del sistema judicial, como la congestión, la falta de recursos o la deficiente recolección de pruebas.

Por el contrario, puede generar consecuencias contraproducentes:

- Acumular procesos sin solución definitiva.
- Mantener indefinidamente abiertas investigaciones inactivas.
- Dilatar la consolidación de la verdad judicial sin garantizar justicia real.

En la práctica, la imprescriptibilidad opera más como una medida simbólica que como un instrumento de política criminal efectivo, pues no modifica los factores que realmente determinan la impunidad.

#### **6.5. Riesgo de contradicción con el principio de proporcionalidad y el sistema de prescripción penal:**

El Código Penal colombiano establece términos de prescripción graduados según la gravedad de los delitos. Solo se exceptúan de esta regla aquellos catalogados como crímenes de lesa humanidad, genocidio o crímenes de guerra, en atención a obligaciones internacionales derivadas del Derecho Internacional Humanitario.

El feminicidio, si bien es una conducta de extrema gravedad y una violación de derechos humanos, no ha sido tipificado como crimen de lesa humanidad ni como delito imprescriptible por el derecho internacional.

Declarar su imprescriptibilidad sin ese sustento podría generar problemas de constitucionalidad, al romper el principio de proporcionalidad entre la naturaleza del delito y las excepciones a la prescripción penal, y al desconocer el margen de configuración del legislador dentro de límites razonables de política criminal. Por ejemplo, se generaría una injustificada asimetría frente a otros delitos igualmente graves (como el homicidio agravado o el secuestro extorsivo) que tampoco están previstos como imprescriptibles.

En este contexto, la medida propuesta podría ser cuestionada ante la Corte Constitucional por vulnerar el derecho a la seguridad jurídica.

## VII. JURISPRUDENCIA RELEVANTE

A continuación, se destacan decisiones relacionadas con el tema:

### **Sentencia T-027 de 2025**

En este fallo la Corte concluyó que las entidades públicas incumplieron el deber de debida diligencia al no valorar técnicamente el riesgo, no adoptar medidas de protección idóneas ni ejecutar las que fueron ordenadas.

Se advirtió que tales omisiones constituyen violencia institucional, en tanto perpetúan la vulnerabilidad y la desprotección de las mujeres frente a sus agresores.

La Corte ordenó medidas concretas: la ampliación de la denuncia penal, la valoración técnica del riesgo, el acompañamiento psicosocial por parte de la Secretaría de la Mujer y la adopción inmediata de medidas de seguridad por parte de la Policía.

**Este fallo evidencia que la principal fuente de impunidad no reside en la prescripción de la acción penal o de la pena, sino en las deficiencias estructurales e institucionales que impiden una respuesta oportuna y efectiva por parte de las autoridades competentes.**

### **Sentencia T-434 de 2024**

En esta providencia, la Corte estudió la tutela de una mujer víctima de tentativa de feminicidio que, pese a existir órdenes de captura vigentes contra su agresor, no había recibido protección ni avances efectivos en la investigación.

El alto tribunal constató dilaciones injustificadas e inacción de la Fiscalía, las cuales vulneraron los derechos de la víctima a la vida, a la integridad y al acceso a la justicia.

La Corte recordó que, conforme a la Convención de Belém do Pará, el Estado tiene el deber de actuar con debida diligencia para prevenir, investigar y sancionar la violencia contra las mujeres, y que la omisión en hacerlo configura una forma de violencia institucional.

**Asimismo, advirtió que la impunidad no se deriva del régimen de prescripción, sino de la falta de impulso procesal, la ausencia de coordinación interinstitucional y la escasa aplicación del enfoque de género en la administración de justicia.**

**La Corte ordenó priorizar la investigación penal, aplicar un enfoque interseccional y fortalecer la coordinación entre Fiscalía, Policía y entidades territoriales de atención a víctimas.**

### **VIII. ALTERNATIVAS LEGISLATIVAS MÁS IDÓNEAS**

Si la finalidad de la iniciativa es fortalecer la persecución penal del feminicidio y evitar la impunidad, existen opciones más eficaces y técnicamente correctas, tales como:

- Ampliar los términos de prescripción de la acción penal para los delitos de feminicidio, sin llegar a la imprescriptibilidad absoluta.
- Fortalecer los mecanismos de ejecución de las sentencias condenatorias previstos en el Código de Procedimiento Penal, con el fin de garantizar el cumplimiento efectivo de las penas y evitar su extinción por el paso del tiempo.
- Implementar medidas de política criminal no penales, orientadas a la prevención, la educación y la atención integral de las víctimas.

Estas alternativas permitirían alcanzar el propósito declarado del proyecto sin afectar la coherencia del sistema penal ni incurrir en contradicciones jurídicas.

### **IX. CONCLUSIÓN**

En síntesis, el Proyecto de Ley No. 222 de 2025 Senado, pese a su valor simbólico y su carga política de respaldo a la causa de las mujeres víctimas de violencia, no soluciona ningún vacío jurídico real, confunde conceptos

fundamentales de derecho penal y se apoya en una motivación fáctica incorrecta.

Desde el punto de vista técnico, la iniciativa es innecesaria e ineficaz, pues el feminicidio es un delito de reciente incorporación en el Código Penal cuya acción aún no puede prescribir conforme a los plazos vigentes, y porque la verdadera fuente de impunidad no radica en la prescripción sino en la deficiente gestión judicial.

No obstante, y atendiendo a su alto valor simbólico, a la función pedagógica del derecho penal y al compromiso del Congreso con la erradicación de la violencia contra las mujeres, esta ponencia mantiene su sentido positivo, dejando a salvo las advertencias jurídicas precedentes.

## X. IMPACTO FISCAL

En cumplimiento del artículo 7° de la Ley 819 de 2003, es preciso aclarar que el presente Proyecto de Ley no genera un impacto fiscal que implique una modificación en el marco presupuestal de mediano plazo, toda vez que no se incrementará el Presupuesto General de la Nación, ni se trata de la creación de nuevas fuentes de financiación.

## XI. CONFLICTO DE INTERESES

De conformidad con los criterios definidos en el artículo 286 de la Ley 5ª de 1992, se considera que los congresistas no podrían encontrarse inmersos en una situación de conflicto de interés para discutir y votar el presente Proyecto de Ley, salvo que ellos mismos o sus familiares en los grados de consanguinidad, afinidad y parentesco civil previstos por la ley, se hallaren directa o indirectamente vinculados a situaciones que puedan verse afectadas por las disposiciones que se proponen.

## XII. PROPOSICIÓN

En virtud de las anteriores consideraciones, y en cumplimiento de los requisitos establecidos en la Ley 5ª de 1992, presento informe de ponencia positiva e invito a los honorables miembros de la Comisión Primera del Senado de la República a dar primer debate al **Proyecto de Ley No. 222 de 2025 Senado** ***“Por medio de la cual se establece la imprescriptibilidad de la acción penal***

***del delito de feminicidio – Ley Nancy Mariana Maestre***”, de conformidad con el texto radicado originalmente.

Cordialmente,



**MARÍA FERNANDA CABAL MOLINA**  
Senadora de la República