

Bogotá D.C., noviembre de 2025

MFCM-623-2025

Honorable Senador

JULIO ELÍAS CHAGUI FLOREZ

Presidente

Comisión Primera Constitucional Permanente

Senado de la República

Ciudad

Asunto: Informe de ponencia para primer debate en sentido negativo al **Proyecto de Ley No. 185 de 2025 Senado “Por medio de la cual se adiciona el artículo 104a del Código Penal en cuanto a la tipificación del delito de transfeminicidio y se dictan otras disposiciones – Ley Sara Millerey”.**

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 en sentido negativo al **Proyecto de Ley No. 185 de 2025 Senado “Por medio de la cual se adiciona el artículo 104a del Código Penal en cuanto a la tipificación del delito de transfeminicidio y se dictan otras disposiciones – Ley Sara Millerey”**, en los siguientes términos:

I. TRÁMITE DE LA INICIATIVA

El Proyecto de Ley bajo estudio fue radicado el 28 de agosto de 2025 ante la Secretaría General del Senado de la República.

El pasado 31 de octubre de 2025, la Mesa Directiva de la Comisión Primera del Senado de la República, mediante Acta MD-10, me designó como ponente

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

única del Proyecto de Ley en mención. Otorgándome un plazo de quince (15) días para la presentación de este informe.

II. OBJETO DEL PROYECTO DE LEY

El presente Proyecto de Ley tiene como propósito modificar el artículo 104A del Código Penal para adicionar la tipificación del delito de transfeminicidio, entendido como el homicidio cometido contra una persona trans femenina motivado por su identidad o expresión de género.

La iniciativa busca extender de manera explícita la protección penal del feminicidio a las mujeres trans, es decir, a aquellas personas que, habiendo sido registradas al nacer con sexo masculino, se identifican y viven socialmente como mujeres, en virtud de un proceso de afirmación o transición de género.

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 104A del Código Penal colombiano, adicionando al tipo penal el "*transfeminicidio*", entendido como la muerte de una persona trans femenina por motivos relacionados con su identidad o expresión de género.
- **Artículo 3**, que dispone las definiciones que deben tenerse en cuenta para la tipificación del delito de Transfeminicidio.
- **Artículo 4**, que establece que el Fiscal que conozca del caso de Transfeminicidio, debe llamar por su nombre actual a la víctima.
- **Artículo 5**, que consagra que debe existir un Protocolo de Actuación para la Atención a las Personas de la Comunidad LGTBIQ+; y, por último,
- **Artículo 6**, que determina la vigencia de la iniciativa.

IV. JUSTIFICACIÓN EXPUESTA POR LA AUTORA

En la exposición de motivos del Proyecto de Ley No. 185 de 2025 Senado, la autora afirma que en Colombia persisten altos niveles de violencia,

discriminación y exclusión hacia las personas trans, especialmente hacia las mujeres trans, quienes enfrentan condiciones estructurales de vulnerabilidad y estigmatización social que las exponen con mayor frecuencia a violencias extremas, incluyendo el homicidio.

Sostiene que, pese a los avances normativos en materia de derechos humanos y de igualdad formal, no existe una protección penal explícita que reconozca la identidad de género de las víctimas como elemento determinante para la tipificación del delito. Según la autora, la redacción actual del tipo penal de feminicidio, introducido por la Ley 1761 de 2015 “Ley Rosa Elvira Cely”, no garantiza de manera expresa la inclusión de las mujeres trans como sujeto pasivo del delito, generando en la práctica dificultades interpretativas que derivan en decisiones dispares por parte de fiscales y jueces.

De acuerdo con la exposición de motivos, la interpretación restrictiva del feminicidio ha conducido a que los asesinatos de mujeres trans sean procesados bajo figuras distintas, como el homicidio agravado o el homicidio por prejuicio (artículos 134A y 135 del Código Penal), figuras que, afirma la autora, no reflejan el carácter de violencia de género ni el contexto social que subyace en este tipo de crímenes.

En esa línea, la iniciativa pretende visibilizar las violencias letales basadas en la identidad de género y garantizar un reconocimiento jurídico diferenciado para las mujeres trans víctimas de homicidio.

V. CONSIDERACIONES DE FONDO Y RAZONES DE INCONVENIENCIA

La iniciativa que pretende adicionar el artículo 104A del Código Penal para crear la figura del “transfeminicidio” suscita serias objeciones desde el punto de vista constitucional, técnico, político-criminal y de coherencia del sistema penal.

A continuación, se exponen las principales razones que sustentan el sentido negativo de esta ponencia:

5.1. Duplicidad normativa y fragmentación del tipo penal

El ordenamiento jurídico colombiano ya protege de manera suficiente la vida de las mujeres, incluidas las mujeres trans, a través del feminicidio (art. 104º del Código Penal, introducido con la Ley 1761 de 2015), cuyo tenor literal expresa que el delito se configura cuando se causa la muerte a una mujer “*por su condición de ser mujer o por motivos de su identidad de género*”.

Esto implica que no existe un vacío normativo que amerite la adición al tipo penal de feminicidio; por el contrario, la propuesta genera duplicidad, fragmentación y potencial inseguridad jurídica al superponer nuevas categorías donde ya hay cobertura expresa.

La Corte Constitucional, en las sentencias C-233 de 2019 y C-365 de 2012, ha advertido que la duplicidad de figuras penales viola el principio de fragmentariedad del derecho penal y puede provocar inseguridad jurídica, pues permite la coexistencia de varios delitos con idéntico objeto de tutela.

Finalmente, la evidencia institucional disponible sugiere que los principales obstáculos para una persecución eficaz del feminicidio no radican en la ausencia de tipos penales, sino en déficits de implementación: capacidad de investigación, protección oportuna y coordinación interinstitucional. En tal sentido, medidas no penales como protocolos de atención, formación de operadores, fortalecimiento forense o rutas de protección, resultan más idóneas que la creación de un nuevo delito.

5.2. Sobre el problema interpretativo del feminicidio en casos de mujeres trans

Uno de los argumentos centrales de la exposición de motivos del Proyecto de Ley No. 185 de 2025 Senado consiste en señalar que, en la práctica judicial, los operadores de justicia enfrentan dificultades al momento de definir si el homicidio de una mujer trans debe imputarse como feminicidio o como homicidio por prejuicio, conforme a los artículos 134A y 135 del Código Penal. Según la autora, esta ambigüedad habría derivado en una aplicación limitada del feminicidio, favoreciendo únicamente a mujeres biológicas y dejando en un estado de invisibilidad jurídica a las mujeres trans.

Sin embargo, esta problemática no es de origen normativo, sino de interpretación y aplicación judicial. **El marco legal vigente ya incluye a las mujeres trans dentro del ámbito de protección del tipo penal de feminicidio.**

En efecto, la Corte Constitucional, mediante Sentencia C-539 de 2016, al examinar la constitucionalidad de la Ley 1761 de 2015 (Ley Rosa Elvira Cely), precisó que el feminicidio aplica para la muerte de mujeres trans, cuando la violencia esté basada en el género, y que el tipo penal comprende las diversas manifestaciones de identidad y expresión femenina.

De igual forma, la Sala de Casación Penal de la Corte Suprema de Justicia, en la sentencia SP3993-2022, reiteró que el feminicidio protege la vida de las mujeres en sentido amplio, esto es, todas aquellas que se reconocen o son reconocidas socialmente como mujeres, sin que el elemento biológico sea determinante.

En consecuencia, la dificultad que se plantea no surge de una deficiencia legal, sino del desconocimiento o interpretación restrictiva de la norma por parte de algunos operadores judiciales.

La solución adecuada no consiste en crear un nuevo tipo penal, sino en fortalecer los mecanismos de aplicación e interpretación del feminicidio ya existente. En particular:

- a)** Expedir directivas de la Fiscalía General de la Nación que orienten la imputación del feminicidio en los casos de mujeres trans, cuando el móvil sea la identidad o expresión de género.
- b)** Promover desde el Consejo Superior de la Judicatura la adopción de protocolos de actuación judicial con enfoque de género e identidad.
- c)** Fortalecer la formación obligatoria en enfoque diferencial para fiscales, jueces y defensores públicos, a través de la Escuela Judicial "Rodrigo Lara Bonilla".

El dilema que plantea la autora se resuelve con mayor claridad interpretativa y capacitación institucional, no mediante la creación de un nuevo delito. La respuesta debe ser de carácter educativo y administrativo, preservando la coherencia y unidad del sistema penal colombiano.

5.3. Ausencia de necesidad legislativa real

El principio de ultima ratio, reiterado por la Corte Constitucional, establece que el legislador solo debe acudir al derecho penal cuando los instrumentos existentes resulten insuficientes para proteger un bien jurídico. La Corte ha enfatizado que el *ius puniendi* debe emplearse con criterios de necesidad, idoneidad y proporcionalidad, y que las respuestas penales no deben suplir deficiencias de gestión institucional (investigación, persecución, ejecución de penas).

En este caso, tanto el feminicidio (art. 104A C.P.) como el homicidio agravado (art. 104 C.P.) ya ofrecen cobertura suficiente para sancionar los asesinatos motivados por prejuicio o discriminación de género o identidad. Las normas procesales y sustantivas vigentes permiten imputar correctamente tales conductas, y los jueces pueden aplicar agravantes por motivación discriminatoria.

Por ello, la creación de un nuevo tipo penal no resuelve ningún problema operativo, sino que multiplica figuras innecesarias que complican la labor judicial.

5.4. Inconveniencia político – criminal

El derecho penal no puede utilizarse como instrumento de activismo simbólico o de visibilización política, porque ello desnaturaliza su función preventiva y retributiva. La política criminal moderna debe orientarse por los principios de racionalidad, proporcionalidad y eficacia, evitando el populismo punitivo y la expansión innecesaria del catálogo de delitos.

La Corte Constitucional ha señalado (C-365 de 2012) que la inflación penal erosiona la legitimidad del sistema, pues la creación de delitos sin respaldo

empírico ni necesidad real proyecta la ilusión de justicia, sin resultados concretos en la reducción de la criminalidad.

En este caso, el proyecto no aporta mecanismos nuevos de prevención, atención o investigación, ni resuelve las deficiencias estructurales que enfrentan las personas trans ante la justicia. Al contrario, puede distraer la discusión pública de las verdaderas medidas efectivas, como la capacitación a operadores judiciales, la adopción de rutas de atención con enfoque diferencial y el fortalecimiento de los observatorios de violencia de género.

VI. MARCO NORMATIVO Y JURISPRUDENCIAL

- **Constitución Política:** artículos 1, 2, 13, 29 y 93.
- **Ley 599 de 2000** (Código Penal), artículos 103 a 106 – homicidio y sus modalidades–.
- **Ley 1761 de 2015** (Ley Rosa Elvira Cely), que tipifica el feminicidio.
- **Ley 1257 de 2008**, sobre violencia contra la mujer.
- **Tratados internacionales:** CEDAW, Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, Convención de Belém do Pará.
- **Corte Constitucional, sentencia C-539 de 2016:** la Corte analizó cargos frente a la Ley 1761/2015 y destacó el sentido del feminicidio como respuesta estatal a la violencia letal contra mujeres, reconociendo su estructura y fines de protección reforzada; del texto legal se desprende la cobertura por identidad de género.
- **Corte Suprema de Justicia, Sala de Casación Penal, SP3993-2022:** la Sala reitera el contenido del art. 104A C.P., su ámbito de protección y la configuración típica del feminicidio como delito autónomo, en diálogo con la jurisprudencia constitucional.

VII. ALTERNATIVAS LEGISLATIVAS MÁS IDÓNEAS

Sin desconocer la realidad de discriminación y violencia que enfrentan las personas trans, y reconociendo la necesidad de fortalecer las respuestas institucionales frente a estos hechos, se estima que la adición al tipo penal de feminicidio no constituye la herramienta idónea para alcanzar los objetivos perseguidos por la autora del Proyecto de Ley No. 185 de 2025 Senado.

En su lugar, se formulan las siguientes recomendaciones que resultan más coherentes con los principios de racionalidad penal, legalidad estricta y eficiencia institucional:

7.1. Fortalecimiento de la aplicación del tipo penal de feminicidio

El artículo 104A del Código Penal ya incorpora los motivos de identidad de género dentro de sus elementos configurativos. Por tanto, se recomienda:

- Emitir directrices interpretativas por parte de la Fiscalía General de la Nación, orientadas a asegurar que toda conducta homicida contra una mujer trans, motivada por razones de género o identidad, se investigue bajo la figura de feminicidio.
- Promover la unificación de criterios jurisprudenciales en la Rama Judicial, a través del Consejo Superior de la Judicatura, para consolidar la interpretación amplia del sujeto pasivo del feminicidio conforme a la Sentencia C-539 de 2016 y la jurisprudencia de la Corte Suprema de Justicia (SP3993-2022).

7.2. Inclusión de enfoque diferencial en la política criminal

La respuesta estatal frente a los crímenes motivados por identidad de género debe orientarse a prevenir y eliminar las causas estructurales de la violencia, más que a ampliar el catálogo penal. En tal sentido, se recomienda:

- Incorporar un enfoque interseccional en la Política Criminal del Estado colombiano, reconociendo las condiciones de vulnerabilidad de las personas trans en contextos de violencia, pobreza o exclusión.
- Impulsar desde el Ministerio de Justicia y del Derecho y el CONPES de Equidad de Género la adopción de una estrategia nacional para la prevención y atención de violencias basadas en identidad de género, articulada con las entidades territoriales.

7.3. Capacitación y sensibilización institucional

La problemática descrita por los autores del proyecto tiene origen, principalmente, en deficiencias de formación y sensibilización de los funcionarios encargados de investigar, juzgar y sancionar este tipo de delitos.

Por tanto, se recomienda:

- Reforzar la capacitación obligatoria en materia de derechos humanos, identidad de género y enfoque diferencial en la Escuela Judicial Rodrigo Lara Bonilla, en la Escuela de Estudios e Investigaciones Criminalísticas de la Fiscalía General de la Nación y en las entidades de policía judicial.
- Promover la difusión pedagógica de la jurisprudencia constitucional sobre identidad de género y feminicidio, a fin de evitar interpretaciones restrictivas y garantizar un tratamiento igualitario de las víctimas.

En conclusión, la ruta más eficaz y jurídicamente sólida para enfrentar la violencia contra las personas trans es fortalecer la aplicación del feminicidio vigente, promover educación judicial con enfoque diferencial y desarrollar políticas públicas de prevención y atención integral, en lugar de ampliar el catálogo de delitos con figuras simbólicas que carecen de necesidad penal.

VIII. 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.

IX. 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.

X. PROPOSICIÓN

En virtud de las consideraciones expuestas y en cumplimiento de los requisitos establecidos en la Ley 5ª de 1992, rindo informe de ponencia en sentido negativo e invito respetuosamente a los honorables miembros de la Comisión Primera del Senado de la República a votar por el archivo del **Proyecto de Ley No. 185 de 2025 Senado “Por medio de la cual se adiciona el artículo 104A del Código Penal en cuanto a la tipificación del delito de transfeminicidio y se dictan otras disposiciones – Ley Sara Millerey”**, por resultar inconveniente e innecesario para el ordenamiento jurídico colombiano.

Cordialmente,



MARÍA FERNANDA CABAL MOLINA
Senadora de la República