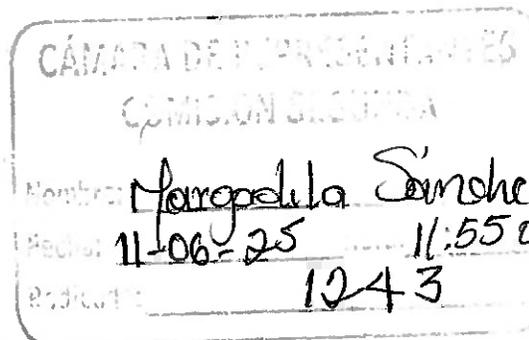




Universidad del
Rosario



Bogotá D.C., 11 de junio de 2025

Señor

David Alejandro Toro Ramírez

Presidente Comisión Segunda de la Cámara de Representantes
República de Colombia

Referencia: Proyecto de Ley con el que se pretende ratificar la adhesión de Colombia a la “Convención Internacional contra el Reclutamiento, la Utilización, la Financiación y el Entrenamiento de Mercenarios”.

Respetado representante

Atendiendo la solicitud realizada por el Ministerio de Defensa Nacional del 6 de junio de 2025 para emitir un concepto en el nombre de la Facultad de Jurisprudencia de la Universidad del Rosario, me permito presentar los siguientes comentarios relativos al Proyecto de Ley mencionado en la referencia.

1. Antecedentes

El primer punto por establecer es que, desde el derecho convencional, la única norma vinculante con la que cuenta el Estado colombiano respecto de la tipificación de mercenario proviene del Derecho Internacional Humanitario (DIH) y es el Protocolo Adicional I (PAI) de Ginebra del 8 de junio de 1977, el cual fue adoptado por la legislación nacional mediante la Ley 171 de 1994.

1.1. Definición Mercenario del PAI y su ámbito de aplicación

Según el artículo 47 del PAI se establece que:

1. Un mercenario no debe tener el derecho de ser un combatiente o un prisionero de guerra.
2. Un mercenario es toda persona:
 - a) que haya sido especialmente reclutada, localmente o en el extranjero, a fin de combatir en un conflicto armado;
 - b) que, de hecho, tome parte directa en las hostilidades;
 - c) que tome parte en las hostilidades animada esencialmente por el deseo de obtener un provecho personal y a la que se haga efectivamente la promesa, por una Parte en conflicto o en nombre de ella, de una retribución material considerablemente superior a la prometida o abonada a los combatientes de grado y funciones similares a las fuerzas armadas de esa Parte;
 - d) que no sea nacional de una Parte en conflicto ni residente en un territorio controlado por una Parte en conflicto;



- e) que no sea miembro de las fuerzas armadas de una Parte en conflicto; y
- f) que no haya sido enviada en misión oficial como miembro de sus fuerzas armadas por un Estado que no es Parte en conflicto.

Respecto de su ámbito de aplicación, por la naturaleza misma del PAI y su articulado, este crea obligaciones para las Altas Partes Contratantes (Estados) en el marco de situaciones de Conflictos Armados Internacionales (CAI), lo cual conlleva a establecer de entrada que la figura del mercenario solo se circunscribe a dichos contextos. Del artículo 47.1 se deriva que los mercenarios quedan excluidos de cualquier protección del DIH al no encuadrarse ni como combatientes ni como población civil.

Por lo tanto, ni la protección que se le debe garantizar a los Prisioneros de Guerra (combatientes retenidos) ni la prohibición a ser víctimas de ataques directos (población civil) cobija a los mercenarios. La participación directa en hostilidades (que los alejaría del estatuto de civiles) y el deseo de obtener un provecho personal (lo que los haría una suerte de combatientes ilegítimos) también los desafiliarían de otras categorías intermedias como “voluntarios” o “consejeros foráneos y técnicos militares”, contemplados en el Comentario realizado por el Comité Internacional de la Cruz Roja (CICR). Los mercenarios serían entonces un grupo específico de personas con características comunes que en todo caso tendrían una naturaleza criminal.

1.2. Limitaciones del artículo 47

En el ámbito de aplicación, a la luz de la doctrina jurídica internacional, el artículo 47 del PAI ha probado serias deficiencias en relación con la operatividad de sancionar a los mercenarios. Las principales objeciones al alcance del artículo se concentran en: i) el carácter acumulativo de la definición, ya que sólo con la sumatoria de sus seis elementos constitutivos se determina la conducta delictiva, ii) la dificultad de probar la motivación material de alguien acusado de actividades mercenarias, y iii) el ignorar al personal militar extranjero que integra las fuerzas armadas de otro Estado y a los extranjeros empleados como consejeros militares de un Estado.

Por lo anterior, el instrumento que fija y criminaliza la subjetividad del mercenario aplicable hoy a Colombia, si bien es regulada por el DIH, se muestra bastante limitada en su ámbito de aplicación en la medida en que se restringe únicamente a escenarios de conflictos armados (CAI y por vía consuetudinaria, Conflictos Armados No Internacionales (CANI)), a la persona del mercenario (sin considerar el ecosistema en que este se desenvuelve), a los problemas surgidos del carácter acumulativo de su definición y por la ausencia de precisión de sus elementos constitutivos, y por la inexistencia de mecanismos de sanción a esta actividad, más allá del criterio y la conciencia de quienes conducen las hostilidades.



2. El problema jurídico planteado

La Convención Internacional contra el Reclutamiento, la Utilización, la Financiación y el Entrenamiento de Mercenarios (en adelante: La Convención), adoptada el 4 de diciembre de 1989 y con entrada en vigor el 20 de octubre de 2001, consta de 21 artículos tendientes a tipificar como delito el reclutamiento, la utilización, la financiación y el entrenamiento de mercenarios, así como la participación directa en hostilidades o en actos concertados de violencia por intención o complicidad. Además, obliga a los Estados evitar estas actividades delictivas, prohibirlas y castigarlas con penas apropiadas dentro de su jurisdicción y de cooperar con otros Estados.

2.1. **Ámbito de aplicación: los hechos asociados a la conducta delictiva de los mercenarios**

Aunque La Convención retoma muchos de los elementos estipulados en el PAI relativos a las motivaciones y adscripciones de los mercenarios, hay un desdoblamiento que se desprende de los hechos cobijados por esta y que marca una evolución para distinguir los servicios militares considerados legales de aquellos que marcan la conducta delictiva de los mercenarios. Según el artículo 1.1 de La Convención

Un mercenario es cualquier persona que: Sea reclutado especialmente localmente o en el extranjero para **luchar en un conflicto armado**; Está motivado a **participar en las hostilidades** esencialmente por el deseo de beneficio privado y, de hecho, se le promete, por o en nombre de una parte en conflicto, una compensación material sustancialmente superior a la prometida o pagada a combatientes de rango y funciones similares en las fuerzas armadas de esa parte; No es nacional de una parte en conflicto ni residente de un territorio controlado por una parte en conflicto; No es miembro de las fuerzas armadas de una de las partes en conflicto; y No haya sido enviado por un Estado que no sea parte en el conflicto en misión oficial como miembro de sus fuerzas armadas.

Esta primera definición continúa con la senda del PAI de demarcar la ilicitud de la actividad mercenaria en la participación en hostilidades en el marco de un conflicto armado, por lo que mantiene las ventajas, pero sobre todo las limitaciones antes dichas. Este y los demás elementos los conserva de manera casi invariable La Convención.

Sin embargo, la segunda parte del artículo 1 retoma otra fuente importante del derecho internacional tocante al mercenarismo: la Convención para la Eliminación del Mercenarismo en África de 1977. En su artículo 1.2 esta convención regional incluye también una dimensión objetiva del delito de mercenarismo al tipificar:

El delito de mercenarismo es cometido por el individuo, grupo o asociación, representante de un Estado o perteneciente al propio Estado que, con el objetivo de **oponerse por la violencia armada a la**



autodeterminación o a la integridad territorial de otro Estado, practica cualquiera de los siguientes actos:

- a) Alberga, organiza, financia, asiste, equipa, entrena, promueve, apoya o de cualquier manera emplea bandas de mercenarios;
- b) Enlista, enrola o intenta enrolarse en dichas bandas;
- c) Permite que las actividades mencionadas en el párrafo (a) se lleven a cabo en cualquier territorio bajo su jurisdicción o en cualquier lugar bajo su control o que proporcione instalaciones para el tránsito, el transporte u otras operaciones de las fuerzas mencionadas.

La ampliación de la convención africana al ámbito de aplicación a la oposición “por la violencia armada a la autodeterminación o a la integridad territorial de otro Estado” como hecho ilícito de la actividad mercenaria adiciona más escenarios de actuación al derecho internacional y los derechos nacionales. El riesgo hacia la integridad territorial de los Estados y su autodeterminación se convierten entonces en otras situaciones susceptibles para la prohibición y sanción del mercenarismo.

En La Convención esta ampliación se hace evidente en el artículo 1.2. cuando se señala que “También es mercenario toda persona que, en cualquier otra situación: Sea reclutado especialmente localmente o en el extranjero con el propósito de participar en un acto concertado de violencia destinado a: **Derrocar a un gobierno o socavar de otro modo el orden constitucional de un Estado; o Menoscabar la integridad territorial de un Estado...**”.

Como se puede observar, La Convención decide ir más allá del PAI en el ámbito de aplicación de la prohibición y sanción de los mercenarios para, inspirado en el derecho internacional africano, contener otras afectaciones que puedan ser perpetradas por estos actores privados de la violencia.

2.2. Ámbito de aplicación: el ecosistema de los mercenarios

Otro elemento de crucial importancia de La Convención en comparación al PAI está en extender la prohibición y sanción de los delitos asociados al mercenarismo a aquellos que reclutan, utilizan, financian y entrenan mercenarios. Como se apreció en el citado artículo de la convención africana, el ecosistema en el que se desenvuelven los mercenarios (logística y financieramente) es una dimensión esencial para esta actividad, su alcance internacional y los riesgos de ahí derivados.

De tal suerte, el artículo 2 de La Convención establece que “Toda persona que reclute, utilice, financie o entrene a mercenarios, tal como se definen en el artículo 1 de la presente Convención, comete un delito a los efectos de la Convención”. Al apuntar a juzgar y sancionar a quienes representan el ecosistema de la actividad mercenaria, y no solo a quienes son reclutados, se puede favorecer el desmantelamiento de aquella infraestructura conexas a



las actividades mercenarias que terminan perpetrando las infracciones al DIH y la desestabilización de los Estados.

2.3. Ámbito de aplicación: la Jurisdicción

Una característica adicional con la que cuenta La Convención frente al juzgamiento y sanción de los posibles delitos asociados a la actividad mercenaria se encuentra en el otorgamiento de jurisdicción a los Estados Parte de La Convención. Jurisdicción que no se agota en el ámbito territorial, sino también en el personal. El artículo 9.1. consagra que:

Cada Estado Parte adoptará las medidas que sean necesarias para establecer su jurisdicción sobre cualquiera de los delitos previstos en la presente Convención que se cometan:

- a. En su territorio o a bordo de un buque o aeronave matriculado en ese Estado;
- b. Por cualquiera de sus nacionales o, si ese Estado lo considera apropiado, por aquellos apátridas que tengan su residencia habitual en ese territorio.

Como lo desarrolla el articulado posterior, la jurisdicción atribuida por La Convención faculta a los Estados Parte a juzgar los delitos allí tipificados tanto en su territorio como por sus nacionales. Lo anterior se traduce en que, para efectos de cooperación internacional y de solicitudes de extradición, La Convención resultaría un instrumento útil de prevención y disuasión de la actividad mercenaria en el país y por fuera de él.

3. Otros Beneficios y consideraciones

Si bien existen otros instrumentos desde el derecho internacional que ofrecen medidas de regulación de la actuación de los actores privados de la seguridad como el Documento de Montreux “sobre las obligaciones jurídicas internacionales pertinentes y las buenas prácticas de los Estados en lo que respecta a las operaciones de las empresas militares y de seguridad privadas durante los conflictos armados” de 2008, este ha probado desde su entrada en vigor ser muy limitado en su alcance para contener las eventuales afectaciones causadas por los contratistas privados. Limitaciones ligadas a: i) la ausencia de una reglamentación novedosa puesto que no introduce obligaciones adicionales al respeto del DIH y los derechos humanos de parte las Empresas Militares y de Seguridad Privadas, ii) la fuerza no vinculante de las normas puesto que es una fuente de derecho blando (*soft law*); y iii) la falta de aplicabilidad normativa.

A diferencia del Documento de Montreux, La Convención se presenta como un instrumento más efectivo y de mayor alcance. Como ha sido plasmado hasta este punto, al entrar como ley aprobatoria, La Convención tendría fuerza vinculante para la institucionalidad colombiana, dándole potestad a este Estado para prevenir, juzgar, sancionar y cooperar los delitos cometidos por los mercenarios y sus reclutadores, utilizadores,



Universidad del
Rosario

financiadores y entrenadores. Además, La Convención estipula mecanismos para estos fines al exhortar a los Estados a imponer penas acordes a los delitos cometidos, a cooperar con otros Estados Parte y a incluir estos delitos en los tratados de extradición vigentes con ellos.

Por otro lado, hay que especificar que, en el momento actual, miles de nacionales colombianos (exmilitares y expolicías) han sido enlistados por Estados y compañías para brindar seguridad fuera del territorio nacional. Aunque la mayoría del negocio internacional de la seguridad privada opera dentro de la legalidad y responsabilidad, eso no excluye que muchos de estos exintegrantes de la fuerza pública (pero ahora también civiles y hasta exmiembros de organizaciones criminales) sean reclutados por otros Estados, empresas reclutadoras con nulo control e intereses poco claros y grupos criminales para participar directamente en hostilidades (CAI, CANI, guerras de carteles) o para perpetrar magnicidios, intentar golpes de Estado o desestabilizar naciones.

Lo preocupante de este panorama, máxime cuando Colombia está asumiendo un rol de exportador de mercenarios cuya posibilidad de delinquir y/o de exponer sus vidas es cada vez más creciente, exige la adopción de una norma más amplia en la comprensión del fenómeno del mercenarismo. Una norma con fuerza vinculante, compromisos expresos dentro del Estado y que fortalezca la cooperación con otros Estados Parte. Lo anterior para facilitar la prevención y sanción por intención y complicidad de los mercenarios involucrados en participación directa en hostilidades y en afectación a la integridad de los Estados, así como de sus reclutadores, utilizadores, financiadores y entrenadores.

Con todo lo anterior en cuenta, se recomienda proseguir con el trámite de discusión y votación del Proyecto de Ley en mención.

Cordial saludo,

Mario Iván Urueña Sánchez
CC 80 201 436



MINISTERIO DE DEFENSA NACIONAL
POLICÍA NACIONAL
DIRECCIÓN DE PROTECCIÓN Y SERVICIOS ESPECIALES
GRUPO PROTECCIÓN CONGRESO DE LA REPÚBLICA

Nro. GS-2025- 039106

/ ARPRO - GCORE - 29.25

Bogotá D.C., 10 JUN 2025

Doctor
JOHN ABIUD RAMÍREZ BARRIENTOS
Director Administrativo de la Cámara de Representantes
Calle 10 7-50, Capitolio Nacional
Bogotá, D.C.

Asunto: Solicitud recomendaciones de seguridad

En atención a la situación actual en materia de seguridad del Congreso de la República, la cual puede llegar a comprometer el normal desarrollo de las actividades legislativas, de manera atenta me permito poner en consideración las siguientes recomendaciones para la seguridad física del complejo legislativo así:

Se sugiere suspender los eventos y las visitas guiadas previstas en las instalaciones del Congreso y subseces adscritas al mismo, limitando al máximo el acceso de público.

No autorizar el agendamiento masivo para los visitantes, así como restringir al máximo los ingresos por Congresista.

Cualquier información que se reciba frente a temas de seguridad o que pueda afectar el desarrollo de las actividades legislativas, debe ser tratada con los oficiales de enlace, con el fin de ser atendidas oportunamente.

Se sugiere realizar una comunicación para las personalidades externas al Congreso de la República que cuentan con esquemas de seguridad y que ingresan a las instalaciones, limitando el acceso a máximo 02 hombres y/o mujeres de protección.

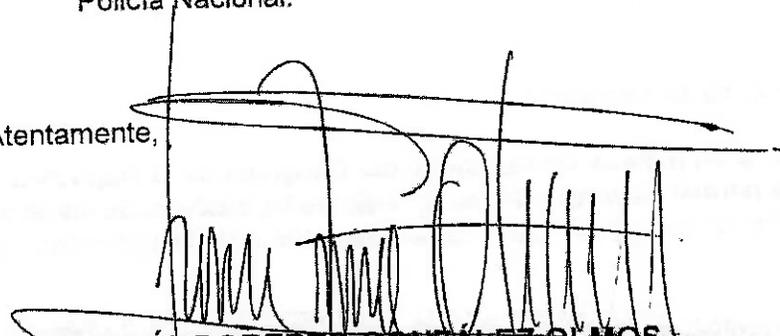
Se sugiere actualizar la base de datos de los vehículos autorizados para el parqueo dentro de las instalaciones del congreso con el fin de evitar posibles suplantaciones o acceso de vehículos no autorizados.

Las recomendaciones aquí contenidas se fundamentan en el marco normativo vigente que regula las competencias en materia de orden público y protección de instalaciones del Estado. En particular, se hace énfasis en las siguientes disposiciones:

- Artículo 218 de la Constitución Política de Colombia: Establece que la Policía Nacional es un cuerpo armado permanente de naturaleza civil, encargada de mantener las condiciones necesarias para el ejercicio de los derechos y libertades públicas, y para asegurar que los habitantes de Colombia convivan en paz.

- Artículo 391 de la Ley 5 de 1992 (Reglamento del Congreso): Señala que la Policía Nacional tiene la responsabilidad de garantizar la seguridad en las instalaciones del Congreso de la República y de sus miembros.
- Ley 62 de 1993: Regula la organización y funcionamiento de la Policía Nacional, especialmente en lo que se refiere a su papel preventivo y de contención en escenarios de alteración del orden público.
- Decreto 1066 de 2015: Compila las normas reglamentarias del Sector Interior, incluyendo lo relativo a la protección de personas e instituciones. Resolución 3206 del 13 de septiembre de 2024: Organiza el programa de prevención y protección a cargo de la Policía Nacional.

Atentamente,


Coronel **LUIS ROBERTO GONZALEZ OLMOS**
Jefe Grupo Protección Congreso de la República (E)

Elaboró: SI. Jenifer Fernanda Ramírez Penagos
ARPRO - GCORE

Revisó: TE. José Miguel Gaona Alzate
ARPRO - GCORE

Revisó: TC. Duberney Manrique Rodríguez
ARPRO - GCORE

Fecha de elaboración: 09/06/2025
Ubicación: C:\mis documentos\Oficinas2025

Calle 10 7-50, Capitolio Nacional
Teléfono(s) (601) 382 52 31
dipro.arcon@policia.gov.co
www.policia.gov.co

INFORMACIÓN PÚBLICA