


 Nombre: Margadita Sánchez  
 Fecha: 10-06-25 Hora: 8:30 am

1232

**Concepto Jurídico del Centro Regional de Sensibilización y Formación en Derecho Internacional Humanitario (CERDIH) de la Universidad Militar Nueva Granada al proyecto de ley No. 579/25 (Cámara) y 156/24 (Senado) “Por medio del cual se aprueba la Convención internacional contra el reclutamiento, la utilización, la financiación y el entrenamiento de mercenarios aprobada por la Asamblea General de las Naciones Unidas el 4 de diciembre de 1989”.**

*Por: Maira Alejandra Murillo Betancur<sup>1</sup> & Jean Carlo Mejía Azuero<sup>2</sup>*

**Palabras claves:** Mercenarios, Derecho Internacional Humanitario, Derecho Internacional de los Derechos Humanos, Derecho Internacional de los Conflictos Armados, Política Internacional, Seguridad, defensa y fuerza pública

De conformidad con los mecanismos de participación ciudadana consagrados en la Ley 5 de 1992<sup>3</sup>, el Centro Regional de Sensibilización y Formación en Derecho Internacional Humanitario (CERDIH)<sup>4</sup> de la Universidad Militar Nueva Granada, presenta el siguiente concepto jurídico sobre el proyecto de ley No. 579/25 (Cámara) y 156/24 (Senado) “Por medio del cual se aprueba la Convención internacional contra el reclutamiento, la utilización, la financiación y el entrenamiento de mercenarios aprobada por la Asamblea General de las Naciones Unidas el 4 de diciembre de 1989”, como intervención en la audiencia pública a la Comisión II de la Cámara de Representantes del Honorable Congreso de la República el 4 de junio de 2025.

### Introducción

Uno de los desafíos actuales que enfrenta la comunidad internacional es la interdependencia y la hiper comunicación entre los países y los ciudadanos del mundo; toda vez que, si bien el fenómeno de la globalización ha traído consigo múltiples beneficios económicos en cuanto al desarrollo, del mismo modo, ha desencadenado la dilatación de amenazas a la paz desde diferentes aristas, tanto transversales como multidisciplinares, ello, debido a problemáticas de relevancia global como el desarme y el control de armamentos, la lucha contra el terrorismo, el crimen organizado transnacional y el **mercenarismo**, situaciones que claramente requieren de la progresividad en el derecho internacional para lograr una mayor

<sup>1</sup> Maira Alejandra Murillo Betancur, Abogada *Cum Laude* Universidad Militar Nueva Granada. Especialista en Docencia Universitaria de la Universidad Militar Nueva Granada. Magíster en Protección Internacional de Derechos Humanos de la Universidad de Alcalá, España. Docente investigadora y Gestora de la Especialización en Derechos Humanos y Sistemas de Protección de la Universidad Militar Nueva Granada. [maira.murillo@unimilitar.edu.co](mailto:maira.murillo@unimilitar.edu.co)

<sup>2</sup> Jean Carlo Mejía Azuero, Abogado *Magna Cum Laude* Universidad Militar Nueva Granada. Doctor en Derecho de la Universidad Externado de Colombia. Posdoctorado en Derecho de la Universidad Nacional de Colombia. Docente investigador y Director del Centro Regional de Sensibilización y Formación en Derecho Internacional Humanitario (CERDIH) de la Universidad Militar Nueva Granada Sede Campus. [jean.mejia@unimilitar.edu.co](mailto:jean.mejia@unimilitar.edu.co)

<sup>3</sup> Ley 5 de 1992. Artículo 230.

<sup>4</sup> El CERDIH se enfoca en educar a la comunidad, incluyendo a estudiantes y profesionales, sobre los principios y normas del DIH, que buscan limitar los efectos de los conflictos armados; a través de programas de formación, investigación, divulgación y colaboración.



regulación de los conflictos armados, misma que se da, a partir de la voluntad de los estados. (Dankevych *et al*, 2023)

Ahora bien, las situaciones que amenazan la paz no sólo se dirigen a conflictos armados sino a situaciones de violencia que atentan contra la seguridad de los estados. Es así que, el **mercenarismo**, se desarrolla en escenarios en los que concurren actuaciones delictivas en niveles de criminalidad, de macrocriminalidad y de multicriminalidad, dado que los **mercenarios** son utilizados para actuar sin limitaciones de fronteras o soberanías, siendo el claro ejemplo de la incidencia directa y la convergencia entre el Derecho Internacional Penal y el Derecho Penal Internacional (Mejía, 2008) en contextos bélicos<sup>5</sup> en los que los actores no sólo son fuerzas estatales o de *facto*, sino **mercenarios**.

De acuerdo con el índice de estudios de la Armed Conflict Location & Event Data (ACLED)<sup>6</sup>, los conflictos en el ámbito global se duplicaron en los últimos cinco años, partiendo de cifras alarmantes que indican que:

- *En 2020 se registraron 104.371 eventos de conflicto y en 2024 casi 200.000.*
- *Una de cada ocho personas estuvo expuesta a un conflicto en el año 2024.*
- *50 países se encuentran en conflicto, clasificado por niveles “extremos, altos o turbulentos”, 36 de ellos son conflictos armados<sup>7</sup>.*
- *Palestina, Myanmar, Siria y México ocupan las posiciones más altas en el índice de conflictos.*
- *Los incidentes de violencia política han aumentado en un 25% en el último período de 12 meses.*
- *La exposición de la población civil a la violencia, los incidentes de conflicto y el número de grupos armados involucrados en la violencia están proliferando.*

Los informes de ubicación y datos de los conflictos armados permiten comprender la masificación de los escenarios en los que actúan actualmente y, pueden llegar a actuar los mercenarios, algo así como un nicho de mercado delictivo para el reclutamiento, utilización, financiación y entrenamiento de mercenarios, lo que concluyentemente deber ser óbice para que el Estado colombiano se comprometa con la ratificación e implementación de la

---

<sup>5</sup> El Derecho Penal Internacional entendido como rama del Derecho Internacional Público encargada de luchar contra la impunidad, persiguiendo la macrocriminalidad política entendida como los graves crímenes que atentan contra toda la comunidad internacional y Derecho Internacional Penal como rama Derecho Internacional Público dentro del nuevo DICA encargada de la cooperación judicial y policial, para perseguir todo tipo de conducta criminal; como concepción en el marco de la investigación INVDER 3759, desarrollado al interior de las líneas “Derecho Internacional, Derechos Humanos, Derecho Internacional Humanitario” y “Cultura constitucional, paz y justicia transicional”, correspondiente a los grupos de “Derecho Público” y “Red de estudios sociojurídicos comparados y políticas públicas” de los Centros de Investigación de las Facultades de Derecho Bogotá y Campus Cajicá de la Universidad Militar Nueva Granada.

<sup>6</sup> ACLED, Organización internacional independiente, imparcial y sin fines de lucro que recopila datos sobre conflictos violentos y protestas en todos los países y territorios del mundo. <https://acleddata.com/conflict-index/>

<sup>7</sup> Universidad Autónoma de Barcelona (Scola de Cultura de Pau), 2024.



*Convención internacional contra el reclutamiento, la utilización, la financiación y el entrenamiento de mercenarios (en adelante Convención).*

## **Argumentos**

Ahora bien, desde la academia resaltamos los alcances jurídicos de la Convención, otorgando claridad sobre las preocupaciones que pueda generar el texto, desarrollando 1. La figura del mercenario, 2. La Adecuación de los Delitos, 3. Las Obligaciones del Estado y 4. La extradición como trámite del mecanismo de cooperación.

### *1. Figura del mercenario*

Dicho instrumento internacional no sólo consigna, sino que amplía la figura de “mercenario”, bajo el entendido que el termino de “mercenario” no es nuevo para el Derecho Internacional Público y tampoco para el ordenamiento de Colombia, puesto que el mismo se incorporó en El Protocolo I adicional a los Convenios de Ginebra de 1977, instrumento del cual hace parte el Estado Colombiano<sup>8</sup>, por lo que, se puede evidenciar que, tanto en dicho Protocolo, como en la presente Convención (numeral 1 del artículo 1) concurren los mismos parámetros para establecer quién se considera como mercenario frente a contextos de conflicto armado; así mismo, en las normas de carácter consuetudinario en términos de conflictos armados no internacionales y de reconocimiento de mercenarios, por lo que, en tal sentido, es una figura reconocida y ya aceptada por Colombia.

Por otro lado, la Convención en el numeral 2 del artículo 1 amplía dicho término a otros escenarios de violencia, no supeditando la práctica mercenaria a los conflictos armados sino a contextos violentos que pretenden alterar el orden constitucional o la integridad territorial de un Estado, lo que se traduce en un límite a la convergencia entre el Derecho Internacional Humanitario y el Derecho Internacional de los Derechos Humanos<sup>9</sup>; ampliando la práctica mercenaria a escenarios no bélicos en los que se desplaza la *lex specialis* por la *lex generali* de protección de derechos humanos en tiempos de paz, lo que permite a los estados parte de la Convención ser aún más garantes con sus obligaciones internacionales.

Resulta inminente destacar un aspecto de relevancia en la figura del mercenario en relación a la calificación del sujeto, toda vez que, la Convención en su artículo 1.1 y 1.2 enmarcan que un mercenario es “cualquier persona” y “toda persona” y a pesar de que pueda resultar claro y evidente, no sobra decir que dicha figura no es propia para referirse a miembros de la fuerza pública, retirados y/o veteranos, en tanto que, no existe calificación al respecto pues cualquier individuo sin importar ni discriminar por su nacionalidad, sexo, raza, ideología, etc., puede ser un mercenario; no obstante, la Convención, al igual que el Protocolo I

---

<sup>8</sup> El Protocolo Adicional I a los Convenios de Ginebra fue aprobado en Colombia por la Ley 11 de 1992 y sentencia C-016/93 de la Corte Constitucional.

<sup>9</sup> Objetivo de investigación del proyecto INVDER 3989, desarrollado al interior de las líneas “Derecho Internacional, Derechos Humanos, Derecho Internacional Humanitario” y “Cultura constitucional, paz y justicia transicional”, correspondiente a los grupos de “Derecho Público” y “Red de estudios sociojurídicos comparados y políticas públicas” de los Centros de Investigación de las Facultades de Derecho Bogotá y Campus Cajicá de la Universidad Militar Nueva Granada.

# UNIVERSIDAD MILITAR NUEVA GRANADA



adicional a los Convenios de Ginebra de 1977, establece una serie de lista con cinco (5) características de obligatorio cumplimiento para categorizar a ese sujeto como mercenario; razón por lo cual, no basta sólo con cumplir una o algunas de las características enlistadas, sino que se debe cumplir con todas (cinco) para poder establecer que una persona es mercenario, concluyendo así, que dicho listado no es optativo ni disyuntivo sino conjuntivo y acumulativo, esto bajo el entendido garantista y general del derecho internacional, pues no se podría calificar como mercenario tan fácilmente a una persona, por lo que, tal listado, excluye de categorizar como mercenario a toda persona que le faltará cualquiera de las cinco características.

Ahora, bien, es de amplio conocimiento que nuestros miembros de la Fuerza Pública (activos, retirados, reservistas y veteranos) cuentan con amplias capacidades militares y policiales, desarrolladas como consecuencia de atravesar por más de 50 años de conflicto y que, por ello son vistos como una especie de “mercado atractivo” para el reclutamiento y utilización como mercenarios, razón que le otorga un mayor compromiso a Colombia con la Convención y con el Derecho Internacional de los Conflictos Armados, pero que también, como Estado nos hace vulnerables en tanto que, la actividad de los mercenarios se desempeña mayormente en conflictos armados y, conforme al informe del CICR (2024), en Colombia existen ocho (8) conflictos armados internos, esto bajo la tesis del Dr. Jean Carlo Mejía sobre la multicriminalidad que es la suma de la macrocriminalidad política, más la delincuencia transnacional, más la delincuencia organizada interna y la delincuencia común, que es la situación que vive no sólo Colombia sino muchos Estados en el mundo, lo que atrae el foco al mercenarismo; por lo que, la ratificación de la Convención no solo puede ser vista desde Colombia hacia afuera, sino también, como receptores de los mercenarios.

Dicho todo esto, no existe, ni tiene porqué existir, preocupación en relación a los miembros de la Fuerza Pública (activos, retirados, reservistas y veteranos), puesto que, es claro que las características que componen el concepto de mercenario no son, ni serán nunca, un sinónimo de Militar o exmilitar; en tanto, que, un Militar o exmilitar que es reclutado o engañado podría llegar a ser un mercenario, pero no todo Militar o exmilitar que preste sus servicios en el exterior es un mercenario, con ello se desvirtúa la preocupación de afectación a la los miembros de la Fuerza Pública, puesto que no es cuestión de persecución hacia una profesión u oficio, ni mucho menos una afectación al derecho al trabajo, puesto que, si se está en el marco de la legalidad, no se está ejecutando ningún actuar contrario al derecho internacional, no tiene porqué ser una intranquilidad para nadie.

En este punto, es menester establecer que no se está limitando ni prohibiendo que cualquier persona (militar o no) trabaje con empresas de seguridad privada, puesto que, si tales empresas realizan actividades en el marco de la legalidad no tienen por qué temer de estar inmersos en conductas de mercenarismo; es un error craso pensar que se está prohibiendo que cualquier persona que sea o no militar, pueda trabajar en empresas de seguridad en el extranjero, esto no lo dice la Convención ni se puede inferir de ninguno de sus artículos.



## 2. *Adecuación de delitos en la legislación interna*

Uno de los objetivos específicos y claro de la Convención es la creación de delitos cometidos por mercenarios o con mercenarios, en el ordenamiento jurídico del Estado colombiano; esencialmente la Convención tipifica dos delitos puntuales:

- El primero respecto de un sujeto indeterminado, que de conformidad con los verbos rectores “reclute, utilice, financie o entrene” (Artículo 2), *se prevé que sea un tercero* y no directamente quien efectúe actividades como mercenario.
- Un segundo delito en el que el sujeto se determina por su carácter de mercenario y el verbo rector “participe” (Artículo 3), se dirige a quién despliega la actividad de mercenario de manera directa, siempre que se cumplan las 5 características del concepto.

Ante tal exigencia convencional, nuestro ordenamiento jurídico se encuentra alineado a dichos delitos, puesto que, dentro de la legislación penal contamos con la tipificación de conductas análogas a la indicadas por la Convención.

- El delito señalado en el artículo 2 de la Convención, corresponde con el delito tipificado en el artículo 341 del Código Penal, en el que igualmente el sujeto es indeterminado y considera los verbos rectores “organice, instruya, entrene o equipe”, lo que direcciona a la comisión del delito por parte de un tercero.
- El delito enunciado en el artículo 3 de la Convención, contiene elementos similares al delito tipificado en el artículo 456 del Código Penal en cuanto al verbo rector “intervenga”, dirigiéndose a que es el sujeto activo quien despliega la acción directa.

Igualmente, nuestro Código Penal se adecua de conformidad con los amplificadores del tipo penal que exige la Convención en su artículo 4, respecto de la ejecución de los delitos en el grado de “tentativa” y el concurso de personas en la modalidad de “cómplice”; tales exigencias de la Convención, tampoco requieren de un despliegue normativo por parte del Estado, en tanto, las mismas ya se consideran en su legislación a través de los artículos 27 y 30 del Código Penal.

## 3. *Obligaciones de los estados*

Otra de las pretensiones de la Convención, es imponer obligaciones de carácter internacional a los estados, no obstante, Colombia se ha destacado en la comunidad internacional por su voluntad y compromiso con el cumplimiento de sus obligaciones internacionales en relación a los derechos humanos, a los crímenes de guerra y de lesa humanidad y a las normas de *ius cogens*, por lo que, las obligaciones mencionadas en la Convención son obligaciones que el Estado colombiano ya reconoce y ha mostrado su voluntad de cumplimiento, por lo que, con la ratificación de la Convención, lo que demuestra Colombia es su compromiso por acentuar sus obligaciones y continuar contribuyendo con la seguridad y la paz en el mundo, como un Estado soberano y autónomo en sus decisiones y en el manejo de sus relaciones internacionales con otros sujetos de derecho internacional y más aún relevante, como un Estado que conoce sus realidades y contextos.



Consecuente con ello, es dable manifestar que la Convención se encuentra conforme con nuestra Constitución Política, en tanto que, a través del Acto Legislativo 5 de 2017 fue adicionado el artículo 22A a la Carta Magna como garantía al derecho fundamental a la paz. Consagrando el monopolio legítimo de la fuerza y el uso de las armas en cabeza del Estado, como mandato y elevándolo al rango constitucional. Lo que demuestra el compromiso del Estado colombiano con la población civil y el cumplimiento de sus deberes internacionales de *prevención*. Lo que responde directamente a la obligación negativa impetrada por la convención en los numerales 1 y 2 del artículo 5 de la Convención en los que se le impone al Estado que: “No reclutarán, utilizarán, financiarán ni entrenarán mercenarios”; obligación con la que el Estado colombiano corresponde y enmarca desde la parte dogmática de su Constitución.

En relación a la obligación internacional exigida en el numeral 3 del artículo 5 de la Convención, la misma se dirige a *garantizar* la investigación y el juzgamiento de los delitos indicados en los artículos 2 y 3 de la Convención; obligación, que igualmente el Estado colombiano da cabal cumplimiento a través de su ordenamiento penal, aparatos jurisdiccionales y entidades de control e investigación, quienes efectúan a cabalidad los componentes de la obligación de *garantía*, siendo ellos investigar, juzgar y sancionar, por lo que la exigencia de la Convención no implica nuevas obligaciones para Colombia.

#### 4. *La extradición como trámite del mecanismo de cooperación entre los Estados Parte*

La cooperación es un principio intrínseco para los estados partes de la Carta de las Naciones Unidas, es así como, los estados colaboran entre sí para encontrar fines comunes (ONU, 1945). Ahora, la extradición como trámite central del mecanismo de cooperación entre estados, es una figura que en Colombia se prevé a través de un acto administrativo como fruto de un sistema mixto dentro del poder público, no obstante, es propia del Derecho Internacional Penal para combatir el crimen (Mejía, 2008); es así que, la misma deviene desde la regulación interna de los estados hasta la materialización de la misma en tratados bilaterales y multilaterales. En relación a la mención de tal figura en el marco de la Convención, es pertinente recalcar que:

- La Convención es clara en acentuar que cada Estado debe cumplir con la obligación de investigar y si es del caso judicializar al mercenario dentro de su territorio, si no lo extradita; es decir que, la extradición es un medio de cooperación no de obligación inmediata e indiscutible para los Estados (Artículo 9.1, 10 y 12).
- La Convención menciona al mercenario que se encuentre en el territorio, sin señalar que sea un nacional, por lo que puede ser de cualquier nacionalidad (Artículo 9.1 10 y 12).
- La Convención limita y respeta la extradición entre estados partes de la misma, con tratados de extradición vigentes (Artículo 15.1).
- La Convención deja a discrecionalidad del Estado parte, la decisión de extraditar si no existe tratado de extradición entre las partes (Artículo 15.2).
- La extradición solo versará sobre los delitos enunciados por la Convención (Artículo 15).

# UNIVERSIDAD MILITAR NUEVA GRANADA



## **La UMNG como IES para activos, retirados, reservistas y veteranos de la Fuerza Pública**

La Universidad Militar Nueva Granada, como Institución de Educación Superior y el Centro Regional de Sensibilización y Formación en Derecho Internacional Humanitario (CERDIH) es cercana al sector defensa, en tanto que, desde los diferentes componentes curriculares, de extensión, proyección social e investigación, trabajamos en pro del aprendizaje y búsqueda de soluciones prácticas en el marco del derecho operacional y el derecho internacional, con incidencia en el Derecho Internacional Humanitario, el Derecho Internacional de los Derechos Humanos y Derecho Internacional aplicado a los Conflictos Armados, contribuyendo a soluciones prácticas en diferentes contextos en los que se ven implicados los miembros de la Fuerza Pública.

Del mismo modo, la UMNG es una universidad que desde sus inicios ha cobijado y otorgado oportunidades a los miembros, retirados, reservistas y veteranos, así como a sus familias, propiciando escenarios de crecimiento académico, profesional y laboral, graduando año tras año miles de militares y policías gracias a los convenios, descuentos y consideraciones propias de sus trabajos; propiciando así mismo, escenarios profesionales que contribuyen a la seguridad del Estado y más allá de esto, abriendo las puertas laborales tanto en su período como activos, así como, en su proyecto de vida como retirados y veteranos de las Fuerzas, permitiendo encontrar desarrollar sus profesiones y conocimientos recibidos en diferentes campos de la sociedad, así como también, dentro de la misma universidad, donde son múltiples los cargos que ocupan los militares retirados y los veteranos en condición de alguna discapacidad.

## **Conclusiones**

Con lo manifestado, la Universidad Militar Nueva Granada desde el Centro Regional de Sensibilización y Formación en Derecho Internacional Humanitario (CERDIH), sienta su postura en pro de la ratificación de la *Convención internacional contra el reclutamiento, la utilización, la financiación y el entrenamiento de mercenarios* partiendo de argumentos puntuales,

- El Estado colombiano se caracteriza por su voluntad internacional, cooperación y contribución a la seguridad y la paz del mundo.
- El ordenamiento interno y organización del Estado colombiano se encuentran en la capacidad y adecuación para ser cumplidores de los objetivos de la Convención.
- Estado colombiano ha reconocido y asumido sus obligaciones internacionales de respetar, garantizar, adecuar y no discriminar, por lo que cuenta con la capacidad y voluntad de continuar haciéndolo en relación al mercenarismo.
- El ordenamiento jurídico de Colombia reconoce la extradición, así como la extraterritorialidad de la ley penal.
- En Colombia, el monopolio legítimo de la fuerza y el uso de las armas se encuentra en cabeza del Estado.

# UNIVERSIDAD MILITAR NUEVA GRANADA



- Las empresas de seguridad privada en Colombia, cuentan con una regulación y vigilancia que no deja margen a la práctica mercenaria desde el ámbito de la legalidad.
- Estado colombiano es un foco tanto de exportación como de importación de mercenarios.
- Conforme al contexto colombiano de capacidades militares y continuos conflictos armados a lo largo de la historia, el Estado colombiano debe dar el paso a la ratificación e implementación de la Convención como ejemplo de país y como mecanismo de protección de sus ciudadanos y de su territorio.
- No es simplemente ratificar por ratificar, en tanto que, el derecho internacional no es la solución absoluta para todo, no se trata de querer o esperar que sea perfecto, sino de contribuir con la progresividad del derecho internacional y construir un derecho más global fundamentado en la persona.
- Si bien la convención es del 1986 y en estos años todo ha evolucionado y cambiado, no obstante, no es está una razón para negar la ratificación e indicar que es *obsoleto*, puesto que, bajo tal premisa tendríamos que decir que más del 50% de del derecho internacional convencional y consuetudinario sería obsoleto; es por ello que el derecho evoluciona, a través de nuevos instrumentos, protocolos, del derecho consuetudinario, en la práctica de los estados y en la jurisprudencia de las altas Cortes.

**Mg. Maira Alejandra Murillo Betancur**

Gestora – Docente Investigadora

Especialización en Derechos Humanos y Sistemas de Protección

JEAN CARLO MEJIA AZUERO, MCL. PhD  
Solo para fines Académicos

**Dr. Jean Carlo Mejía Azuero**

Director – Docente Investigador

CERDIH

**Dr. Andrés González Serrano**

Decano

Facultad de Derecho - Sede Bogotá