

Bogotá D.C., 26 de marzo de 2026

Doctor

JAIME LUIS LACOUTURE PEÑALOZA

Secretario General Cámara de Representantes

Ciudad

Asunto. Radicación Proyecto de Ley “Por medio de la cual se tipifican conductas asociadas al mercenarismo y reclutamiento para conflictos armados en el exterior”

Cordial saludo Dr. Lacouture,

En mi calidad de Representante a la Cámara y en uso del derecho consagrado en los artículos 150, 151 y 154 de la Constitución Política de Colombia, por su digno conducto me permito poner a consideración de la Cámara de Representantes el Proyecto de Ley de la referencia, para iniciar el trámite correspondiente y cumplir con las exigencias dictadas por la Ley 5ta de 1992.

Atentamente,

ALIRIO URIBE MUÑOZ
Representante a la Cámara

PROYECTO DE LEY No. DE 2026 CÁMARA

“Por medio de la cual se tipifican conductas asociadas al mercenarismo y reclutamiento para conflictos armados en el exterior”

EL CONGRESO DE COLOMBIA

DECRETA

ARTÍCULO 1. Objeto. La presente Ley tiene por objeto la creación de tipos penales orientados a prevenir, investigar y sancionar las actividades de mercenarismo y el reclutamiento de personas para conflictos armados extranjeros, en virtud de la Convención Internacional contra el Reclutamiento, la Utilización, la Financiación y el Entrenamiento de Mercenarios.

ARTÍCULO 2. Ámbito de aplicación. Las disposiciones contenidas en la presente Ley no serán aplicables a:

1. Miembros de la Fuerza Pública de la República de Colombia que participen en misiones internacionales o acciones autorizadas conforme al Derecho Internacional y a la legislación interna.
2. Personas que participen en misiones oficiales de organizaciones internacionales o de Estados extranjeros, siempre que exista autorización expresa del Estado colombiano.

ARTÍCULO 3. Mercenarismo. Adiciónese el artículo 341A a la ley 599 del 2000, el cual quedará así:

Artículo 341A. Mercenarismo. El que constituya, dirija, comande, financie, o utilice a una o más personas para participar en hostilidades, acciones armadas o actos de violencia contra un Estado, su población o sus instituciones, en territorio nacional o extranjero, con finalidad principal de obtener un provecho económico o material, y sin que tal participación se derive de funciones asignadas por fuerzas militares o de policía de un Estado conforme al derecho internacional, incurrirá en prisión de diez (10) a quince (15) años y multa de quinientos (500) a mil (1.000) salarios mínimos legales mensuales vigentes.

En las mismas penas incurrirá quien, con la misma finalidad, participe directamente en las hostilidades o actos de violencia descritos en el inciso anterior.

Las penas previstas se aumentarán de una tercera parte a la mitad cuando:

1. La conducta involucre a niños, niñas o adolescentes.
2. El autor sea servidor público o ejerza funciones de dirección o administración en empresas de seguridad o defensa privada.
3. Las conductas produzcan violaciones graves al Derecho Internacional Humanitario o a los Derechos Humanos.

ARTÍCULO 4. Reclutamiento ilícito para conflictos armados en el extranjero.

Adiciónese el artículo 341B a la ley 599 del 2000, el cual quedará así:

Artículo 341B. Reclutamiento ilícito para conflictos armados en el extranjero.

El que en territorio colombiano, o desde él, capte, contrate, induzca, engañe, traslade o gestione el traslado de una persona para participar en un conflicto armado, operación militar o acción armada en territorio extranjero, sin autorización del Estado colombiano, incurrirá en prisión de ocho (8) a doce (12) años y multa de trescientos (300) a setecientos (700) salarios mínimos legales mensuales vigentes.

Las penas se aumentarán de una tercera parte a la mitad cuando:

1. La conducta se realice mediante engaño, ocultamiento de riesgos, amenazas o retención de documentos.
2. La víctima sea miembro retirado de la Fuerza Pública aprovechándose de su condición de vulnerabilidad socioeconómica.
3. La persona sea trasladada a zonas donde exista riesgo conocido de violaciones graves al Derecho Internacional Humanitario.
4. La conducta involucre a niños, niñas o adolescentes.

Parágrafo. No habrá lugar a responsabilidad penal cuando la conducta corresponda a misiones oficiales autorizadas por el Estado colombiano o a operaciones internacionales amparadas por instrumentos de cooperación, de conformidad con el Derecho Internacional.

ARTÍCULO 5. Modifíquese el artículo 341 de la ley 599 del 2000, el cual quedará así:

Artículo 341. Entrenamiento u organización para actividades armadas ilícitas.

El que organice, instruya, financie, entrene, provea armas o recursos, o constituya grupos armados destinados a cometer delitos en el territorio nacional o en el extranjero, o a participar en conflictos armados sin autorización del Estado colombiano, incurrirá en prisión de diez (10) a catorce (14) años.

Cuando la conducta tenga por finalidad facilitar o ejecutar las previstas en los artículos 341A o 341B de este Código, se impondrán las penas allí establecidas, aumentadas de una tercera parte a la mitad.

Artículo 6. Vigencia y derogatorias. Las disposiciones de la presente Ley regirán a partir de su promulgación y deroga las disposiciones que le sean contrarias.

Atentamente,

ALIRIO URIBE MUÑOZ

Representante a la Cámara

Pacto Histórico - Circunscripción Bogotá

VIDA
#PorLaJusticiaLaPaz

alirio.uribe.representante@gmail.com
alirio.uribe@camara.gov.co

PROYECTO DE LEY No. DE 2026 CÁMARA

“Por medio de la cual se tipifican conductas asociadas al mercenarismo y reclutamiento para conflictos armados en el exterior”

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

1. OBJETO Y CONTENIDO DEL PROYECTO

El presente Proyecto de Ley tiene por objeto la creación de tipos penales orientados a prevenir, investigar y sancionar las actividades de mercenarismo y el reclutamiento de personas para conflictos armados extranjeros, en virtud de la Convención Internacional contra el Reclutamiento, la Utilización, la Financiación y el Entrenamiento de Mercenarios, adoptada por la Asamblea General de las Naciones Unidas mediante Resolución 44/34 del 4 de diciembre de 1989. Dicha Convención fue aprobada por el Congreso de la República y sancionada mediante la Ley 2569 del 17 de marzo de 2026, este instrumento impone al Estado colombiano la obligación de tipificar en su legislación interna las conductas constitutivas de mercenarismo y de adoptar las medidas necesarias para su prevención, investigación y sanción efectiva.

Si bien el trámite legislativo de aprobación parlamentaria encamina a Colombia hacia el perfeccionamiento de su vínculo con la Convención, dicho instrumento no introduce por sí mismo tipos penales autónomos en el ordenamiento interno, sino que se limitó, conforme a la práctica constitucional colombiana de incorporación de tratados, a aprobar el texto convencional. En consecuencia, para que las obligaciones de la Convención sean jurídicamente exigibles y operativas en el derecho penal colombiano, es indispensable la expedición de una ley que cree los tipos penales correspondientes, llene el vacío de punibilidad existente y dote al Estado de herramientas concretas para perseguir, investigar y sancionar estas conductas. Ese es, precisamente, el objeto del presente proyecto.

Para alcanzar dicho objeto, el proyecto introduce las siguientes modificaciones al Código Penal (Ley 599 de 2000) y establece el marco normativo que se describe a continuación:

El artículo 1 define el objeto de la Ley, circunscribiendo la creación de tipos penales orientados a prevenir, investigar y sancionar el mercenarismo y el reclutamiento para conflictos armados extranjeros, en virtud de la Convención Internacional contra el Reclutamiento, la Utilización, la Financiación y el Entrenamiento de Mercenarios.

El artículo 2 delimita el ámbito de aplicación, excluyendo a los miembros de la Fuerza Pública en misiones internacionales autorizadas y a quienes actúen en operaciones de organizaciones internacionales o Estados extranjeros con autorización del Gobierno Nacional.

El artículo 3 crea el tipo penal autónomo de mercenarismo mediante la adición del artículo 341A al Código Penal, sancionando con prisión de diez (10) a quince (15) años y multa a quien reclute, organice, financie, facilite, entrene, dirija o utilice personas para participar en hostilidades con finalidad principal de obtener provecho económico o material, con

agravantes cuando la conducta involucre menores de edad, servidores públicos o produzca graves violaciones al DIH.

El artículo 4 tipifica el reclutamiento ilícito para conflictos armados en el extranjero mediante la adición del artículo 341B, sancionando con prisión de ocho (8) a doce (12) años a quien gestione el traslado de personas para participar en conflictos armados extranjeros sin autorización estatal, con agravantes cuando medie engaño, cuando la víctima sea miembro retirado de la Fuerza Pública en situación de vulnerabilidad, cuando se traslade a zonas de riesgo humanitario conocido, o cuando la conducta involucre a niños, niñas o adolescentes.

El artículo 5 modifica el artículo 341 del Código Penal para articularlo con los nuevos tipos penales, estableciendo que cuando la conducta de entrenamiento u organización para actividades armadas ilícitas tenga por finalidad facilitar el mercenarismo o el reclutamiento ilícito, se aplicarán las penas de los artículos 341A o 341B aumentadas de una tercera parte a la mitad.

El artículo 6 establece la vigencia de la Ley a partir de su promulgación y deroga las disposiciones contrarias.

2. JUSTIFICACIÓN DE LA INICIATIVA

a. Fundamentos constitucionales y legales

El presente Proyecto de Ley está creado con el objetivo de que 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 alcance su plena eficacia jurídica en armonía con el proceso de incorporación definitiva al ordenamiento interno y en cumplimiento de sus disposiciones.

La Convención aprobada por el Congreso de la República y sancionada mediante la Ley 2569 de 2026 desarrolla diferentes instrumentos internacionales relacionadas con la protección de las víctimas de los conflictos armados y el Derecho Internacional Humanitario tales como (i) El Convenio de Ginebra de 1949, (ii) El Protocolo I adicional a los Convenios de Ginebra de 1977 y (iii) El Protocolo II adicional a los Convenios de Ginebra de 1977. En relación con la obligatoriedad de cumplir el Derecho Internacional Humanitario, la Corte Constitucional ha desarrollado lo siguiente:

“[L]a obligatoriedad del derecho internacional humanitario se impone a todas las partes que participen en un conflicto armado y no solo a las fuerzas armadas de aquellos Estados que hayan ratificado los respectivos tratados. No es pues legítimo que un actor armado irregular, o una fuerza armada estatal, consideren que no tienen que respetar en un conflicto armado las normas mínimas de la humanidad, por no haber suscrito estos actores los convenios internacionales respectivos, puesto que la fuerza normativa del derecho internacional humanitario deriva de la universal aceptación de sus contenidos normativos por los pueblos civilizados y de la evidencia de los valores de la humanidad que estos instrumentos internacionales recogen. Todos los actores armados, estatales o no estatales, están entonces obligados a

respetar estas normas que consagran aquellos principios mínimos de humanidad que no pueden ser derogados ni siquiera en las peores situaciones del conflicto armado”¹

En razón a lo anterior, el presente Proyecto, al tener por objeto desarrollar las disposiciones establecidas en la Convención Internacional contra el Reclutamiento, la Utilización, la Financiación y el Entrenamiento de Mercenarios, adoptada por la Asamblea General de las Naciones Unidas mediante Resolución 44/34 del 4 de diciembre de 1989, pretende desarrollar un cuerpo jurídico serio y robusto para personas que, por su propia condición, no se consideran sujetos que deben respetar el Derecho Internacional Humanitario. Por tal motivo, el considerar el mercenarismo como un delito autónomo sin conexión a los actos que ejecuten, fortalece la efectividad del Derecho Internacional Humanitario y manda un mensaje claro: nadie puede estar por encima de la ley, nadie puede evitar la ley.

El Proyecto de Ley también desarrolla los contenidos del artículo 22 A de la Constitución que dispone lo siguiente:

Artículo 22A. Como una garantía de No Repetición y con el fin de contribuir a asegurar el monopolio legítimo de la fuerza y del uso de las armas por parte del Estado, y en particular de la Fuerza Pública, en todo el territorio, se prohíbe la creación, promoción, instigación, organización, instrucción, apoyo, tolerancia, encubrimiento o favorecimiento, financiación o empleo oficial y/o privado de grupos civiles armados organizados con fines ilegales de cualquier tipo, incluyendo los denominados autodefensas, paramilitares, así como sus redes de apoyo, estructuras o prácticas, grupos de seguridad con fines ilegales u otras denominaciones equivalentes.

La ley regulará los tipos penales relacionados con estas conductas, así como las sanciones disciplinarias y administrativas correspondientes.

El Proyecto de Ley, al castigar toda forma de mercenarismo en el territorio nacional, busca fortalecer el monopolio legítimo de la fuerza estatal, mediante la creación de un castigo penal a quienes participen o promuevan la participación en estas actividades. Por tal motivo, es un desarrollo del artículo 22A constitucional que busca mantener el monopolio de la fuerza y del uso de armas en el Estado colombiano en cabeza de la Fuerza Pública.

b. Contexto normativo y necesidad de la misma.

La creación de esta iniciativa desarrolla el contenido de la Convención Internacional contra el Reclutamiento, la Utilización, la Financiación y el Entrenamiento de los Mercenarios, que fue aprobada por la Asamblea General de las Naciones Unidas mediante la Resolución 44/34 del 4 de diciembre de 1989 que entró en vigor el 20 de octubre de 2001. Algunos de los compromisos internacionales a los que los Estados Parte que ratifican la convención se comprometen son los siguientes:

- Adoptar todas las medidas factibles a fin de impedir que se prepare en sus respectivos territorios la comisión de los delitos asociados al mercenarismo, tanto dentro como

¹ Ibid.

fuera de ellos, incluida la prohibición de las actividades ilegales de personas, grupos u organizaciones que alienten, instiguen u organicen la comisión de esos delitos o participen en ella (Contenida en el literal a del artículo 6).

- Coordinar la adopción de las medidas administrativas y de otra índole necesarios para impedir que se cometan esos delitos (Contenida en el literal b del artículo 6).
- Cooperar en la adopción de las medidas necesarias para la aplicación de la Convención (Contenida en el artículo 7 de la Convención).
- Adoptar las medidas necesarias para establecer la jurisdicción de los delitos de mercenarismo y reclutamiento ilícito descritos en la Convención (contenida en el numeral segundo del artículo 9 de la Convención).

En otras palabras, la Convención aprobada, para que pueda ser integralmente aplicada dentro del territorio nacional requiere una reforma legal para crear los delitos relacionados al mercenarismo. Incluso, el numeral 1 del artículo 10 menciona la necesidad de actuar conforme a la legislación para iniciar un procedimiento penal o de extradición. Dice el mencionado numeral:

1. Si considera que las circunstancias lo justifican, cualquier Estado Parte en cuyo territorio se encuentre el presunto delincuente procederá, **de conformidad con su legislación, a detenerlo y a tomar otras medidas a fin de asegurar que esté presente durante el tiempo que se requiera para iniciar un procedimiento penal o de extradición.** El Estado Parte procederá inmediatamente a una investigación preliminar de los hechos. (Negrillas y subrayados fuera del texto)

En ese sentido, hay que tener en cuenta que en el Código Penal no se menciona en ningún momento la palabra “mercenario”. El delito más parecido al mercenarismo es el de Reclutamiento Ilícito contenido en el artículo 162 del mismo. Dicho artículo menciona lo siguiente:

Artículo 162. Reclutamiento ilícito. *El que, con ocasión y en desarrollo de conflicto armado, reclute menores de dieciocho (18) años, los utilice o los obligue a participar directa o indirectamente en las hostilidades, o en acciones armadas, incurrirá en prisión de ciento cincuenta y seis (156), a doscientos setenta y seis (276) meses y en multa de (800) ochocientos a (1.500) mil quinientos salarios mínimos mensuales legales vigentes.*

La aplicación de este artículo en contextos de mercenarismo tiene varios problemas:

1. Está limitado a menores de edad.
2. Está limitado a contextos de conflicto armado.
3. Está limitado para conflictos nacionales.

Este artículo no cubre el reclutamiento de ciudadanos para guerras extranjeras por lo que resulta insuficiente para poder aplicarse en contextos de mercenarismo. De la misma manera, el artículo 341 que hace referencia al delito sobre entrenamiento sobre actividades

ilícitas, no tiene la especificidad suficiente para aplicarse a contextos de mercenarismo. Dice el artículo:

Artículo 341. Entrenamiento para actividades ilícitas. *El que organice, instruya, entrene o equipe a personas en tácticas, técnicas o procedimientos militares para el desarrollo de actividades terroristas, de escuadrones de la muerte, grupos de justicia privada o bandas de sicarios, o los contrate, incurrirá en prisión de doscientos cuarenta (240) a trescientos sesenta (360) meses y en multa de mil trescientos treinta y tres punto treinta y tres (1.333.33) a treinta mil (30.000) salarios mínimos legales mensuales vigentes.*

El mencionado artículo limita los verbos rectores de organizar, instruir, entrenar o equipar a personas para el desarrollo de “actividades terroristas, escuadrones de la muerte, grupos de justicia privada o bandas de sicarios”. Sin embargo, no lo desarrolla para el contexto específico en el cual sean contratados para combatir en otros conflictos armados internos de otros países.

Mientras que, por su parte, el artículo 456 del Código Penal que tipifica el delito de hostilidad militar tampoco se puede aplicar en contextos de mercenarismo. Dice el mencionado artículo:

Artículo 456. Hostilidad militar. *El colombiano, aunque haya renunciado a la calidad de nacional, o el extranjero que deba obediencia al Estado Colombiano, que intervenga en actos de hostilidad militar o en conflictos armados contra la patria, incurrirá en prisión de diez (10) a veinte (20) años.*

Si como consecuencia de la intervención, se pone en peligro la seguridad del Estado o sufren perjuicio sus bienes o las fuerzas armadas, la pena se aumentará hasta en una tercera parte.

En este sentido, el delito se puede desglosar de la siguiente manera:

- Los sujetos activos de la conducta son dos: El colombiano, así haya renunciado a la calidad de nacional y el extranjero que deba obediencia al Estado colombiano.
- El primer verbo rector es “intervenir en actos de hostilidad militar”.
- El segundo verbo rector es intervenir en conflictos armados contra la patria.

Siendo así, el único espacio que puede ser aplicado a los actos de mercenarismo tiene que ver cuando alguno de los sujetos activos intervengan en actos de hostilidad militar, y a pesar de lo anterior es altamente difusa su aplicación.

Por todo lo anterior, y en virtud de la Ley 2569 de 2026, es necesario adoptar el presente Proyecto de Ley para que la Convención Internacional una vez termine su revisión por parte de la Corte Constitucional, empiece a generar efectos jurídicos. Lo anterior teniendo en cuenta que hay un vacío legal en la normatividad penal que se debe llenar como parte de los compromisos adquiridos por el Estado.

c. Contexto colombiano

Como se mencionó durante la ponencia para segundo debate del Proyecto de Ley 156 de 2024 Senado - 579 de 2025 Cámara, en Colombia la utilización, financiación y entrenamiento de mercenarios ha sido un fenómeno recurrente durante las últimas décadas con implicaciones significativas en el ámbito nacional y en el ámbito internacional². Dice la ponencia:

En Colombia la utilización, financiación y entrenamiento de mercenarios ha sido un fenómeno recurrente durante las últimas décadas, con implicaciones significativas tanto en el ámbito nacional como internacional. El entrenamiento de mercenarios tuvo un antecedente importante en los años 80, con la presencia del coronel retirado del ejército israelí Yair Klein, a quien se le acusó por su participación en el entrenamiento de grupos paramilitares en el Magdalena Medio, hechos que fueron confirmados tanto por testimonios como por una sentencia judicial. Yair Klein, inicialmente contratado para capacitar al DAS, terminó entrenando a autodefensas en técnicas militares y explosivos.

Durante los años 2000, con el auge del Plan Colombia, se produjo una proliferación de empresas de seguridad privada extranjeras, muchas de ellas con sede en Estados Unidos, como Blackwater. Esta empresa se encargó del reclutamiento y envío de exmilitares colombianos a zonas de conflicto en Irak y otros países. El caso de Blackwater es emblemático, ya que se vio involucrada en crímenes de guerra, como la masacre de civiles en Irak en 2010, y se cambió de nombre a Xe-Service o Academi. El financiamiento de estas operaciones ha sido abiertamente cuestionado. Otro ejemplo de estas contrataciones fue el caso de la empresa ID System que tuvo sede en Bogotá, vinculada a contratos con entidades públicas y que sirvió de intermediaria en el reclutamiento de mercenarios.

“[...]En agosto de 2006 se conoció que casi setenta ex funcionarios de órganos de seguridad del Estado colombiano fueron reclutados por Blackwater a través de la empresa ID Systems para trabajar en Irak y allí “cuidar bases militares de Estados Unidos y (...) prestar seguridad a diplomáticos y ejecutivos de ese país”, tras ser entrenados para esta misión en la Escuela de Caballería, una de las bases del ejército colombiano más importantes del país. Al arribar a Irak, las condiciones contractuales fueron cambiadas ante lo cual los colombianos elevaron quejas, “Cuando nosotros llegamos a la base, a todos nos quitaron los tiquetes aéreos de regreso. Después de la carta nos reunieron y nos dijeron que, si queríamos regresar, lo hiciéramos por nuestros propios medios. (...) Nos amenazaban con sacarnos de las instalaciones de la base a plena calle en Bagdad en donde uno queda expuesto a que lo maten o en el mejor de los casos lo secuestren (...) Cuando el grupo se quejaba, la respuesta era decirles que les iban a quitar el agua potable o que no podían recibir la misma comida

² Informe de ponencia para último debate. Proyecto de Ley 156 de 2024 Senado- 579 de 2025 Cámara “por medio de la 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.” Gaceta del Congreso N°1245 Año XXXIV del 29 de julio de 2025. Imprenta Nacional de Colombia. P 7.

de los demás miembros de la base (...) Tenemos miedo por las consecuencias, no solo por el hecho de arriesgarnos a que nos dejen sin trabajo cuando volvamos a Colombia, sino porque también nos han dicho acá que nos acordemos que ellos tienen los datos de nuestras familias e hijos y eso, en términos simples, es una amenaza”. No se tiene conocimiento de gestión alguna realizada por las autoridades colombianas para proteger los derechos de estos ciudadanos [...]”.

La prensa internacional ha informado sobre la contratación de mercenarios colombianos por parte de gobiernos extranjeros, como Emiratos Árabes Unidos. Cientos de soldados colombianos habrían recibido entrenamiento en los Emiratos desde 2010, al punto de haberse intentado negociar una convención para contener el flujo de militares hacia el Golfo Pérsico.

En el plano regional, algunas fuentes señalan que mercenarios colombianos han sido utilizados en intentos de desestabilización política en países como Venezuela. En 2004, un grupo de paramilitares fue capturado en Caracas por conspirar para asesinar al presidente Hugo Chávez, de acuerdo con las declaraciones del expresidente, mientras que, en el año 2020, durante la fallida Operación Gedeón, al parecer se utilizó territorio colombiano como base de entrenamiento y preparación para atacar contra el presidente venezolano Nicolás Maduro. En estas operaciones, empresas con sede en Miami, como Silvercorp, jugaron un papel central en el reclutamiento y financiamiento de mercenarios. Además, en el caso del magnicidio del presidente de Haití, Jovenel Moïse, dos exmilitares colombianos, Mario Antonio Palacios y Germán Alejandro Rivera, fueron condenados en Estados Unidos tras haber sido reclutados para participar en el asesinato, lo que refuerza las preocupaciones sobre la contratación de exmilitares para actividades ilegales en el extranjero.

Tanto el Ministerio de Relaciones Exteriores como el Ministerio de Defensa han subrayado que la ratificación de esta Convención es relevante en contextos recientes, como el caso de la detención de 18 veteranos colombianos en Puerto Príncipe (Haití), acusados de participar en el magnicidio del presidente de esa nación. Este incidente desató un debate sobre el destino de los soldados retirados y los contratistas que los emplean para perpetrar asesinatos y otros actos delictivos, con el objetivo de desestabilizar gobiernos y favorecer intereses privados

(...)

En Colombia existe una relación entre el Estado y las Compañías Militares y de Seguridad Privada, en un mercado abierto de protección y seguridad. Estas compañías surgieron en un contexto de violencia generalizada y demandas de mayor seguridad, compitiendo en un mercado desregulado por ofrecer servicios. Estas compañías, que a menudo reclutan personal con antecedentes militares o incluso se filtran algunos con vínculos paramilitares, operan sin una supervisión adecuada, lo que genera riesgos y consecuencias en el país, como la contratación de personal menos cualificado con pasados cuestionables. Estas compañías pueden influir en las

operaciones militares y estratégicas del Estado, ya que su prioridad es el beneficio y la protección de sus activos, lo que a veces entra en conflicto con los objetivos de la misión estatal.

Finalmente, estas compañías aprovechan las debilidades del control estatal, como en Colombia, donde operan paramilitares y grupos armados ilegales y criminales. Una dificultad es que estas empresas no están sujetas a las mismas regulaciones que las fuerzas militares tradicionales, lo que genera vacíos normativos en su funcionamiento y relación con el Estado. En consecuencia, dada la complejidad del fenómeno de los mercenarios en Colombia, desde su entrenamiento, utilización y financiamiento para participar en conflictos extranjeros se hace necesario aprobar 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.

Al respecto, cabe mencionar que el mercenarismo tuvo consecuencias directas en el conflicto armado interno. Menciona lo siguiente la Comisión de la Verdad en su Tomo “No Matarás”:

(...)[P]or lo menos tres grupos de mercenarios extranjeros –primero británicos y luego israelíes– habían estado en Puerto Boyacá y en Putumayo, financiados por el narcotráfico y con anuencia del Ministerio de Defensa, para entrenar en técnicas de combate urbano y terrorismo a personas que, en esencia, trabajaban para los carteles del narcotráfico. Uno de los alumnos fue Carlos Castaño Gil. Estos grupos habrían sido contratados luego de que las FARC-EP asesinaran a Pablo Emilio Guarín, político fundador del paramilitarismo de Puerto Boyacá. En retaliación los narcotraficantes y en particular Rodríguez Gacha, con apoyo de algunos oficiales del Ejército, querían atacar a Casa Verde. No lo lograron. Los mercenarios se fueron, pero sus técnicas se quedaron.³

En ese sentido, el mercenarismo sigue generando problemas en el país ante un contexto legal ambiguo en el cual es confundido como un trabajo legítimo y como una alternativa válida. El analista Jaime Gómez desarrolla el problema bajo los siguientes términos:

Colombia ha producido una reserva considerable de personal militar altamente entrenado tras décadas de conflicto armado interno. Sin embargo, la transición a la vida civil para muchos de estos excombatientes ha estado marcada por la precariedad laboral, bajas pensiones y falta de mecanismos de reintegración adecuados. Esta situación ha sido capitalizada por redes de reclutamiento transnacional que aprovechan vacíos legales y debilidades institucionales.

Los escenarios son diversos y alarmantes: desde el magnicidio del presidente haitiano Jovenel Moïse, en el que participaron 26 exmilitares colombianos, hasta su presencia en Ucrania, Yemen, Libia, México y más recientemente Sudán. En todos los casos, las condiciones de contratación han incluido engaños, pagos inferiores a los prometidos,

³ Comisión de la Verdad. Tomo “No Matarás”. P. 222

condiciones de riesgo extremo y, en algunos casos, participación directa en crímenes de guerra como el uso de fósforo blanco o el entrenamiento de niños soldados.⁴

Bajo esta conceptualización, se puede analizar el mercenarismo en el país en óptica del pasado, como catalizador del conflicto armado en la figura de mercenarios como Yair Klein que entrenaron a grupos paramilitares que, como lo dice la Comisión de la Verdad, tomaron sus prácticas causando mucho daño al tejido social de varias zonas del país. A su vez, también se puede analizar el mercenarismo en óptica del presente y del futuro debido a que actualmente existen mercenarios colombianos participando activamente en varios conflictos armados del mundo o en magnicidios, lo cual ha generado una situación de tensión internacional con otros países.

d. Estándares comparados

En diferentes países también se han adoptado diferentes medidas en aras de prohibir y castigar el mercenarismo como un desarrollo jurídico del derecho a las personas a vivir en paz. El mensaje de estas legislaciones es claro: Así como dentro del territorio nacional no se puede recibir ninguna forma de asistencia militar extranjera sin autorización, tampoco las personas pueden participar en otros conflictos armados sin la debida autorización. Ejemplos de estas leyes son los siguientes países:

- Sudáfrica

Sudáfrica es uno de los pocos países que ha desarrollado un marco legal exhaustivo para prohibir y regular las actividades mercenarias de sus ciudadanos en el extranjero. Su legislación es a menudo citada como un modelo a seguir a nivel internacional. Tras el fin del *Apartheid*, miles de soldados de élite quedaron cesantes y formaron empresas como *Executive Outcomes*⁵. El Estado reaccionó con la **Ley de Regulación de Asistencia Militar Extranjera de 1998** (Regulation of Foreign Military Assistance Act) y luego, ante el intento fallido de golpe de Estado en Guinea Ecuatorial en 2004 donde estuvieron implicados soldados sudafricanos, se hizo una regulación más fuerte en 2006 que entró en vigor en 2008⁶.

El punto principal de esta ley es la de prohibir cualquier asistencia militar extranjera sin la autorización previa del Comité Nacional de Control de Armas Convencionales (NCACC por sus siglas en inglés)⁷. En ese sentido, la mencionada ley prohíbe de forma explícita la participación en actividades de mercenarios, ya sea para usar o entrenar personas, o financiarlas u organizarlas⁸. Finalmente, en dicha ley también se establece como un delito y establece la posibilidad de aplicarla de forma extraterritorial incluso en aquellos lugares fuera de Sudáfrica, manteniendo un fuero en razón del nacimiento.

⁴<https://revistaraya.com/jaime-gomez-alcaraz/1287-mercenarios-colombianos-y-el-desafio-juridico-del-mercenarismo-transnacional-urgencia-de-ratificar-la-convencion-de-la-onu.html>

⁵Ver en: <https://capetimes.co.za/news/politics/opinion/2024-08-04-psiras-oversight-lapses-are-a-threat-to-national-security/>

⁶Ver en: <https://issafrica.org/iss-today/south-african-mercenary-legislation-enacted>

⁷Ver en: <https://pmg.org.za/committee-question/33074/>

⁸Ver en: https://www.gov.za/sites/default/files/gcis_document/201409/a15-98.pdf

- Francia

En Francia la ley n° 2003-340 del 14 de abril de 2003 introdujo un nuevo capítulo en el Código Penal con el objetivo de tipificar la actividad mercenaria como actividades delictivas en los artículos 436-1 al 436-5⁹. En el mencionado texto legal se tipifican las conductas en los siguientes términos:

- Se define al mercenario tomando los siguientes seis criterios: (i) sea especialmente reclutado para luchar en un conflicto armado, (ii) participe directamente en las hostilidades, (iii) actúe movido por un deseo de obtener un beneficio personal importante, (iv) no sea nacional de una parte en conflicto ni residente en su territorio, (v) no sea miembro de las fuerzas armadas de una parte en conflicto y (vi) no haya sido enviado en misión oficial por un Estado que no es parte en el conflicto. A estas personas se les castiga con cinco años de prisión y una multa de 75 mil euros.
- Se tipifica el hecho de dirigir u organizar un grupo que tenga por fin organizar actividades de mercenarismo. A estas personas se les castiga con siete años de prisión y una multa de 100 mil euros.
- Se establece una competencia extraterritorial para la investigación de estos hechos cuando son cometidos en el exterior por franceses o por personas que residan en Francia.
- Se establece que las personas jurídicas también pueden ser declaradas penalmente responsables.

- Suiza

El caso de Suiza mantiene un modelo interesante de prohibición del mercenarismo en la que combina una prohibición legal y medidas para las empresas de seguridad privada que, eventualmente pueden prestar servicios de mercenarismo.

El artículo 94 del Código Penal Militar de Suiza de 1927 establece una prohibición del mercenarismo desarrollando que, si un ciudadano suizo es alistado en un ejército extranjero sin autorización del Consejo Federal, puede ser castigado con pena de prisión de tres años o multa¹⁰. La mencionada pena también se incluye a quienes alisten a ciudadanos suizos al servicio militar en el extranjero. Se excluye de la anterior pena a personas suizas que también residan en otros Estados de los cuales sean ciudadanos y preste servicio militar allá, tal y como sucede con la guardia suiza del Vaticano.

La anterior prohibición fue ratificada recientemente cuando el Parlamento de Suiza rechazó una propuesta para dar amnistías a mercenarios suizos que lucharon en Ucrania¹¹.

El segundo mecanismo que se usa en Suiza para “desligarse” del mercenarismo. A pesar de las críticas, la Ley Federal sobre Prestación de Servicios de Seguridad Privados en el

⁹Veren:https://www.legifrance.gouv.fr/codes/section_lc/LEGITEXT000006070719/LEGISCTA000006149853/#LEGISCTA00006149853

¹⁰ Ver en: <https://ihl-databases.icrc.org/en/national-practice/military-penal-code-1927>

¹¹ Ver en: <https://www.rt.com/russia/612765-switzerland-refuses-to-grant-amnesty/>

Extranjero que está en vigor desde septiembre del 2015 prohíbe a las empresas con sede en Suiza participar directamente en hostilidades dentro de un conflicto armado en el extranjero. Esto incluye el reclutamiento, la formación y la puesta a disposición del personal¹². A pesar de lo anterior, la norma ha tenido algunos detractores¹³.

3. COMPETENCIA DEL CONGRESO

CONSTITUCIONAL

ARTÍCULO 114. *Corresponde al Congreso de la República reformar la Constitución, hacer las leyes y ejercer control político sobre el gobierno y la administración.*

El Congreso de la República, estará integrado por el Senado y la Cámara de Representantes.

ARTÍCULO 150. *Corresponde al Congreso hacer las leyes. Por medio de ellas ejerce las siguientes funciones:*

- 1. Interpretar, reformar y derogar las leyes.*
- 2. Expedir códigos en todos los ramos de la legislación y reformar sus disposiciones.*
- 3. Aprobar el plan nacional de desarrollo y de inversiones públicas que hayan de emprenderse o continuarse, con la determinación de los recursos y apropiaciones que se autoricen para su ejecución, y las medidas necesarias para impulsar el cumplimiento de los mismos.*
- 4. Definir la división general del territorio con arreglo a lo previsto en esta Constitución, fijar las bases y condiciones para crear, eliminar, modificar o fusionar entidades territoriales y establecer sus competencias.*

LEGAL

LEY 5 DE 1992. POR LA CUAL SE EXPIDE EL REGLAMENTO DEL CONGRESO; EL SENADO Y LA CÁMARA DE REPRESENTANTES

ARTÍCULO 6°. *Clases de funciones del Congreso.* *El Congreso de la República cumple:*

(...)

- 2. Función legislativa, para elaborar, interpretar, reformar y derogar las leyes y códigos en todos los ramos de la legislación.*

¹² Ver en: <https://archive.globalpolicy.org/pmscs/52284-switzerland-checks-mercenaries-partially.html>

¹³ Ver en: <https://www.swissinfo.ch/spa/politica/empresas-de-seguridad-privada-suiza-mantiene-atractivo/37678764>

ARTÍCULO 139. Presentación de proyectos. Los proyectos de ley podrán presentarse en la Secretaría General de las Cámaras o en sus plenarias.

ARTÍCULO 140. Iniciativa legislativa. Pueden presentar proyectos de ley:

1. Los Senadores y Representantes a la Cámara individualmente y a través de las bancadas.

4. CONCLUSIONES

El avance en la integración de la Convención de la ONU de 1989 al ordenamiento jurídico exige que Colombia proyecte su voluntad política hacia la acción penal concreta. Como se ha evidenciado en los modelos de otros países, la ley interna debe ser el espejo del compromiso internacional y debe desarrollar la Constitución Política y el fortalecimiento del Derecho Internacional Humanitario. Al criminalizar el lucro desproporcionado en guerras ajenas, Colombia se posiciona no como un exportador de capacidades bélicas, sino como un referente de paz y estabilidad regional.

En otras palabras, el presente proyecto de ley es una apuesta no solamente para desarrollar un tratado internacional recientemente aprobado por el Congreso de la República. Es una apuesta por la paz y seguridad del país, pero también de la región y del mundo. Es una deuda que se tiene especialmente con las personas que han considerado el mercenarismo como una vía para poder mantenerse dignamente después de una vida de sacrificios especialmente en la fuerza pública. Y finalmente, es un mensaje claro de cambio de acción. Por tal motivo, el presente proyecto de ley debe ser aprobado.

5. IMPACTO FISCAL

De conformidad con el artículo 7º de la Ley 819 de 2003, los gastos que se generen como resultado de esta iniciativa deberán ser compatibles con el Marco Fiscal de Mediano Plazo, atendiendo el principio de sostenibilidad fiscal que rige la planeación de las finanzas públicas.

Es pertinente resaltar que la Corte Constitucional, en la Sentencia C-911 de 2007, ha señalado que la sostenibilidad fiscal no puede convertirse en un obstáculo para el ejercicio de la función legislativa del Congreso, especialmente cuando se busca desarrollar principios constitucionales y avanzar en el reconocimiento de derechos colectivos y sociales. Así, el impacto fiscal debe ser evaluado, pero no puede erigirse como una barrera que impida la materialización de derechos ni el fortalecimiento de políticas públicas de interés general.

Adicional es de tener en cuenta que el presupuesto público es el instrumento principal de la actividad financiera del Gobierno y es la carta de orientación para la ejecución de las finanzas estatales, instrumento de planificación y cumplimiento de planes y programas que refleja la actividad gubernamental y el cumplimiento de la Constitución Política en los ámbitos políticos, económicos, jurídicos y sociales. Por medio de este instrumento, se lleva a cabo la búsqueda y el cumplimiento de principios y finalidades de la actuación administrativa, y que, en últimas, orienta la satisfacción de necesidades de los individuos que lo conforman y se garantizan los recursos necesarios para el normal funcionamiento del aparato estatal.

En este sentido, el presente Proyecto de Ley no genera ni busca generar erogaciones al presupuesto público toda vez que pretende la tipificación del mercenarismo como conducta penal sancionada además de traer algunas medidas para prevenirlo, medidas generales que no necesitan de nuevos gastos presupuestales.

6. CONFLICTO DE INTERESES

De acuerdo a lo dispuesto en el artículo 291 de la ley 5ª de 1992, modificado por la ley 2003 de 2019, se indicarán las circunstancias o eventos que potencialmente pueden generar un conflicto de interés para los honorables congresistas que discutan y decidan el presente proyecto de ley. De la misma manera, el artículo 286 de la norma mencionada, modificado a su vez por el artículo 1 de la ley 2003 de 2019, define el conflicto de interés como la “situación donde al discusión o votación de un proyecto de ley o acto legislativo, o artículo pueda resultar en un beneficio particular, actual y directo a favor del congresista”.

Así las cosas, me permito señalar que esta iniciativa legislativa tiene carácter general pues establece la tipificación del mercenarismo como conducta penal sancionada además de traer algunas medidas para prevenirlo. No existe ningún provecho particular, actual y directo que evite que los congresistas pueden actuar. Por lo que no se evidencia que las y los congresistas puedan incurrir en eventuales conflictos de interés que les impida participar de la discusión y votación de este proyecto.

Lo anterior sin perjuicio de que las y los congresistas deban examinar en cada caso en concreto, la existencia de posibles hechos generadores de conflictos de interés, en cuyo caso deberán declararlos oportunamente de conformidad con el artículo 286 de la Ley 5ª de 1992.

Atentamente,

ALIRIO URIBE MUÑOZ
Representante a la Cámara