



GACETA DEL CONGRESO

SENADO Y CÁMARA

(Artículo 36, Ley 5ª de 1992)

IMPRENTA NACIONAL DE COLOMBIA
www.imprenta.gov.co

ISSN 0123 - 9066

AÑO XXXV - N° 722

Bogotá, D. C., martes, 16 de junio de 2026

EDICIÓN DE 28 PÁGINAS

DIRECTORES:

DIEGO ALEJANDRO GONZÁLEZ GONZÁLEZ

JAIME LUIS LACOUTURE PEÑALOZA

SECRETARIO GENERAL DEL SENADO

SECRETARIO GENERAL DE LA CÁMARA

www.secretariassenado.gov.co

www.camara.gov.co

RAMA LEGISLATIVA DEL PODER PÚBLICO

CÁMARA DE REPRESENTANTES

PONENCIAS

INFORME DE PONENCIA POSITIVA PARA PRIMER DEBATE AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 539 DE 2026 CÁMARA

por medio de la cual se tipifican conductas asociadas al mercenarismo y reclutamiento para conflictos armados en el exterior.

Bogotá, D. C., 11 de junio de 2026

Doctor

GABRIEL BECERRA YÁÑEZ

Presidente Comisión Primera

Secretaria Comisión Primera

Cámara de Representantes

Ciudad

Doctora

AMPARO YANETH CALDERÓN

Referencia: Informe de Ponencia para primer debate al Proyecto de Ley número 539 de 2026 Cámara, por medio de la cual se tipifican conductas asociadas al mercenarismo y reclutamiento para conflictos armados en el exterior.

Cordial saludo:

Atendiendo a la designación realizada por la Mesa Directiva y en cumplimiento del mandato constitucional y de lo dispuesto por la Ley 5ª de 1992, por medio del presente escrito y dentro del término establecido, me permito rendir informe de ponencia positiva al Proyecto de Ley número 539 de 2026 Cámara, por medio de la cual se tipifican conductas asociadas al mercenarismo y reclutamiento para conflictos armados en el exterior, para primer

debate en la Comisión Primera de la Cámara de Representantes.

Atentamente,

ALIRIO URIBE MUÑOZ
Representante a la Cámara
Ponente único

INFORME DE PONENCIA PARA PRIMER DEBATE

PROYECTO DE LEY NÚMERO 539 DE 2026 CÁMARA

por medio de la cual se tipifican conductas asociadas al mercenarismo y reclutamiento para conflictos armados en el exterior.

I. 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.

La mencionada Convención fue aprobada por el Congreso de la República y sancionada mediante la

Ley 2569 del 17 de marzo de 2026, imponiéndole 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, llenando el vacío de punibilidad existente y dotando al Estado de herramientas concretas para perseguir, investigar y sancionar estas conductas.

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.

II. TRÁMITE DEL PROYECTO DE LEY

Esta iniciativa legislativa fue radicada el 26 de marzo de 2026 ante la Secretaría General de la Cámara de Representantes por el Representante Alirio Uribe Muñoz. El 27 de marzo de 2026, el Representante David Alejandro Toro, presentó su adhesión al Proyecto, trámite consignado en la *Gaceta del Congreso* número 359 de 2026.

Posteriormente, el 5 de mayo del mismo año, la Mesa Directiva de la Comisión Primera de la Cámara designó como ponente único al Representante Alirio Uribe Muñoz.

En cumplimiento de la designación como ponente, el proyecto de ley se remitió a las entidades con competencia técnica, normativa o institucional en la materia, con el propósito de obtener sus conceptos y observaciones. En respuesta a dicha remisión, se recibieron comentarios del Ministerio de Defensa Nacional, la Superintendencia de Vigilancia y Seguridad Privada, la Dirección de Investigación Criminal e Interpol - Dijín, el Ministerio de Relaciones Exteriores, la Defensoría del Pueblo, el Ministerio del Interior, la Procuraduría General de la Nación y la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos en Colombia. Las observaciones recibidas fueron objeto de análisis en dos espacios de reunión técnica interinstitucional, en los que se examinaron las tensiones normativas identificadas y se adoptaron los ajustes que se incorporan en el texto sometido a consideración de esta Comisión.

III. JUSTIFICACIÓN DEL PROYECTO DE LEY

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”.

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 22A 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.

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

La iniciativa, 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 y 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 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 (literal a del artículo 6°).

- Coordinar la adopción de las medidas administrativas y de otra índole necesarios para impedir que se cometan esos delitos (literal b del artículo 6°).

- Cooperar en la adopción de las medidas necesarias para la aplicación de la Convención (artículo 7°).

- Adoptar las medidas necesarias para establecer la jurisdicción de los delitos de mercenarismo y reclutamiento ilícito descritos en la Convención (numeral segundo del artículo 9° de la Convención).

En otras palabras, la Convención aprobada, para que pueda ser integralmente aplicada dentro del ordenamiento jurídico interno 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 mensuales legales 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 número 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 internacional. 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 envió 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 exfuncionarios 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 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 atentar 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.

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, 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.

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. 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 2008.

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). 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 organizarlas. 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.

Francia

En Francia la Ley 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 436-5. 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 multa. 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 Ucrania.

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 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 personal. A pesar de lo anterior, la norma ha tenido algunos detractores.

e. Conclusiones

El avance en la integración de la Convención de Naciones Unidas 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.

IV. IMPACTO FISCAL

De acuerdo con lo pautado en el artículo 7° de la **Ley 819 de 2003**, por la cual se dictan normas orgánicas en materia de presupuesto, responsabilidad y transparencia fiscal y se dictan otras disposiciones, si una iniciativa legislativa ordena gastos u otorga beneficios tributarios deberá señalarlo de manera explícita en su exposición de motivos y deberá ser compatible con el Marco Fiscal de Mediano Plazo:

“ARTÍCULO 7°. Análisis del impacto fiscal de las normas. En todo momento, el impacto fiscal de cualquier proyecto de ley, ordenanza o acuerdo, que ordene gasto o que otorgue beneficios tributarios, deberá hacerse explícito y deberá ser compatible con el Marco Fiscal de Mediano Plazo.

Para estos propósitos, deberá incluirse expresamente en la exposición de motivos y en las ponencias de trámite respectivas los costos fiscales de la iniciativa y la fuente de ingreso adicional generada para el financiamiento de dicho costo.

*El Ministerio de Hacienda y Crédito Público, en cualquier tiempo durante el respectivo trámite en el Congreso de la República, deberá rendir su concepto frente a la consistencia de lo dispuesto en el inciso anterior. En ningún caso este concepto podrá ir en contravía del Marco Fiscal de Mediano Plazo. Este informe será publicado en la **Gaceta del Congreso**.*

Los proyectos de ley de iniciativa gubernamental, que planteen un gasto adicional o una reducción de ingresos, deberá contener la correspondiente fuente sustitutiva por disminución de gasto o aumentos de ingresos, lo cual deberá ser analizado y aprobado por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

En las entidades territoriales, el trámite previsto en el inciso anterior será surtido ante la respectiva Secretaría de Hacienda o quien haga sus veces”.

La Corte Constitucional sobre la materia ha dicho:

“El Congreso tiene la facultad de promover motu proprio proyectos de ley que decreten gastos, sin que ello implique adicionar o modificar el presupuesto, por cuanto esas leyes solamente constituyen el título para que luego el Gobierno decida si incluye o no las apropiaciones respectivas en el proyecto de ley anual de presupuesto que se somete a consideración del Congreso. Lo que no puede es consagrar un mandato para la inclusión de un gasto, es decir, establecer una orden de imperativo cumplimiento. Por su parte, está vedado al gobierno hacer gastos que no hayan sido decretados por el Congreso e incluidos previamente en una ley. En otras palabras, el Congreso tiene la facultad de decretar gastos públicos, pero su incorporación en el presupuesto queda sujeta a una suerte de voluntad del Gobierno, en la medida en que tiene la facultad de proponer o no su inclusión en la ley”¹.

¹ Corte Constitucional. Sentencia C-399 de 20 de mayo de 2003. M.P.: Clara Inés Vargas Hernández.

Siguiendo lo establecido por la ley y la jurisprudencia constitucional, esta iniciativa legislativa no reviste costos fiscales adicionales que comprometan el presupuesto nacional y, en consecuencia, preserva la potestad del ejecutivo para fijar el gasto público.

V. CONFLICTO DE INTERESES

El artículo 291 de la Ley 5ª de 1992, Reglamento Interno del Congreso, modificado por el artículo 3º de la Ley 2003 de 2019, establece que: *“el autor del proyecto y el ponente presentarán en el cuerpo de la exposición de motivos un acápite que describa las circunstancias o eventos que podrían generar un conflicto de interés para la discusión y votación del proyecto, de acuerdo con el artículo 286. Estos serán criterios guías para que los otros congresistas tomen una decisión en torno a si se encuentran en una causal de impedimento, no obstante, otras causales que el Congresista pueda encontrar”*. A su turno, el artículo 286 de la norma en comento, modificado por el artículo 1º de la Ley 2003 de 2019, define el conflicto de interés como la *“situación donde la 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”*.

De conformidad con lo anterior, tenemos que esta iniciativa legislativa entra en vigencia a partir de su publicación, y busca 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. Así las cosas, no se evidencia que los congresistas puedan incurrir en posibles conflictos de interés, tampoco, puede predicarse un beneficio particular, actual y directo que les impida participar de la discusión y votación de este proyecto.

Lo anterior, sin perjuicio del deber de los congresistas de examinar, en cada caso en concreto, la existencia de posibles hechos generadores de conflictos de interés, en cuyo evento deberán declararlos de conformidad con lo dispuesto en el inciso 1º del artículo 286 *ibidem*: *“Todos los congresistas deberán declarar los conflictos de intereses que pudieran surgir en ejercicio de sus funciones”*.

VI. Pliego de modificación

A continuación, se presentan las modificaciones al articulado para primer debate:

Articulado radicado	Articulado con ajustes
<p>TÍTULO</p> <p><i>Por medio de la cual se tipifican conductas asociadas al mercenarismo y reclutamiento para conflictos armados en el exterior.</i></p>	<p>TÍTULO</p> <p><i>Por medio de la cual se tipifican conductas asociadas al mercenarismo y reclutamiento para conflictos armados en el exterior, y se dictan otras disposiciones.</i></p>
<p>ARTÍCULO 1º. 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.</p>	<p>ARTÍCULO 1º. 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 ilícito de personas para conflictos armados extranjeros, así como el reconocimiento y protección de las víctimas de dichas conductas, en virtud de la Convención Internacional contra el Reclutamiento, la Utilización, la Financiación y el Entrenamiento de Mercenarios.</p>
<p>ARTÍCULO 2º. Ámbito de aplicación. Las disposiciones contenidas en la presente ley no serán aplicables a:</p> <ol style="list-style-type: none"> 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. 	<p>ARTÍCULO 2º. Ámbito de aplicación. Las disposiciones contenidas en la presente ley no serán aplicables a:</p> <ol style="list-style-type: none"> 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.

Articulado radicado	Articulado con ajustes
	<p>3. Personas que desarrollen actividades de carácter humanitario, médico, periodístico, diplomático o consular, observación internacional, desminado humanitario o búsqueda y rescate, siempre que dichas actividades no constituyan participación directa en las hostilidades en los términos del Derecho Internacional Humanitario.</p> <p>4. Personas que se incorporen voluntariamente como miembros de las Fuerzas Armadas de un Estado extranjero, siempre que dicha incorporación se realice conforme a la legislación del Estado colombiano, del Estado receptor, del Derecho Internacional Humanitario y las normas internacionales de derechos humanos, y no medie como motivación determinante un provecho propio o para un tercero o medie para ello promesa o pago de una compensación material.</p>
<p>ARTÍCULO nuevo</p>	<p>ARTÍCULO 3º. <i>Participación como mercenario.</i> Adiciónese el artículo 341^a a la Ley 599 del 2000, el cual quedará así:</p> <p>ARTÍCULO 341A. <i>Participación como mercenario.</i> El que, habiendo sido reclutado, localmente o en el extranjero, participe directamente en hostilidades, o en un acto concertado de violencia contra un Estado, su población o sus instituciones, en territorio nacional o extranjero, con finalidad principal de obtener provecho propio o para un tercero o mediando para ello promesa o pago de una compensación material, sin que tal participación se fundamente en las funciones asignadas por Fuerzas Militares o de policía de un Estado conforme al derecho internacional, incurrirá en prisión de seis (6) a diez (10) años y multa de doscientos (200) a quinientos (500) salarios mínimos legales mensuales vigentes.</p> <p>En las mismas penas incurrirá quien, con la misma finalidad, participe en un acto de violencia concertado dirigido a derrocar a un gobierno o socavar de cualquier otro modo el orden constitucional de un Estado, o a socavar la integridad territorial de un Estado.</p> <p>Parágrafo. Las disposiciones del presente artículo no serán aplicables a quien, al momento de los hechos, sea nacional del Estado parte del conflicto en cuyo favor participa, o resida de manera habitual en el territorio controlado por dicha parte, en los términos del artículo 1º de la Convención Internacional contra el Reclutamiento, la Utilización, la Financiación y el Entrenamiento de Mercenarios.</p>

Articulado radicado	Articulado con ajustes
<p>ARTÍCULO 3º. Mercenarismo. Adiciónese el artículo 341A a la Ley 599 del 2000, el cual quedará así:</p> <p>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.</p> <p>En las mismas penas incurrirá quien, con la misma finalidad, participe directamente en las hostilidades o actos de violencia descritos en el inciso anterior.</p> <p>Las penas previstas se aumentarán de una tercera parte a la mitad cuando:</p> <ul style="list-style-type: none"> - La conducta involucre a niños, niñas o adolescentes. - El autor sea servidor público o ejerza funciones de dirección o administración en empresas de seguridad o defensa privada. - Las conductas produzcan violaciones graves al Derecho Internacional Humanitario o a los Derechos Humanos. 	<p>ARTÍCULO 3º 4º. Mercenarismo. Adiciónese el artículo 341AB a la Ley 599 del 2000, el cual quedará así:</p> <p>ARTÍCULO 341AB. Mercenarismo. El que constituya, dirija, comande, financie, o utilice dirija, financie, entrene o utilice a una o más personas para participar directamente en hostilidades, o en un acto concertado de violencia acciones armadas o actos de violencia contra un Estado, su población o sus instituciones, en territorio nacional o extranjero, con finalidad principal de obtener provecho propio o para un tercero o mediando para ello promesa o pago de una compensación material un provecho económico o material, y, sin que tal participación se derive de fundamente en las 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.</p> <p>En las mismas penas incurrirá quien, con la misma finalidad, participe directamente en las hostilidades o actos de violencia descritos en el inciso anterior.</p> <p>Las penas previstas se aumentarán de una tercera parte a la mitad cuando:</p> <ol style="list-style-type: none"> 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.
<p>ARTÍCULO 4º. Reclutamiento ilícito para conflictos armados en el extranjero. Adiciónese el artículo 341B a la Ley 599 del 2000, el cual quedará así:</p> <p>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.</p> <p>Las penas se aumentarán de una tercera parte a la mitad cuando:</p>	<p>ARTÍCULO 4º 5º. Reclutamiento ilícito para conflictos armados en el extranjero. Adiciónese el artículo 341BC a la Ley 599 del 2000, el cual quedará así:</p> <p>ARTÍCULO 341BC. Reclutamiento ilícito para conflictos armados en el extranjero. El que Quien en territorio colombiano, o desde él, capte, contrate, induzca, engañe, traslade, facilite o gestione el traslado de una o más personas, a nivel local o en el extranjero, para participar en un conflicto armado, operación militar o acción armada, hostilidades o acto concertado de violencia, 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.</p> <p>Las penas se aumentarán de una tercera parte a la mitad cuando:</p>

Articulado radicado	Articulado con ajustes
<p>1. La conducta se realice mediante engaño, ocultamiento de riesgos, amenazas o retención de documentos.</p> <p>2. La víctima sea miembro retirado de la Fuerza Pública aprovechándose de su condición de vulnerabilidad socioeconómica.</p> <p>3. La persona sea trasladada a zonas donde exista riesgo conocido de violaciones graves al Derecho Internacional Humanitario.</p> <p>4. La conducta involucre a niños, niñas o adolescentes.</p> <p>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.</p>	<p>1. La conducta se realice mediante engaño, ocultamiento de riesgos, amenazas o retención de documentos.</p> <p>2. La víctima sea miembro retirado de la Fuerza Pública aprovechándose de su condición de vulnerabilidad socioeconómica.</p> <p>3. La persona sea trasladada a zonas donde exista riesgo conocido de violaciones graves al Derecho Internacional Humanitario.</p> <p>4. La conducta involucre a niños, niñas o adolescentes.</p> <p>Parágrafo 1°. No habrá lugar a responsabilidad penal cuando la conducta corresponda a misiones oficiales legalmente autorizadas por el Estado colombiano o a operaciones internacionales amparadas por instrumentos de cooperación, de conformidad con el Derecho Internacional.</p> <p>Parágrafo 2°. La autorización a que se refiere el parágrafo 1° será otorgada por el Ministerio de Defensa Nacional, previo concepto favorable de las entidades competentes. El Gobierno nacional reglamentará el procedimiento, los requisitos y el registro de dichas autorizaciones, sin perjuicio de las responsabilidades penales, disciplinarias, fiscales o administrativas a que haya lugar conforme a la normativa vigente.</p>
<p>ARTÍCULO 5°. Modifíquese el artículo 341 de la Ley 599 del 2000, el cual quedará así:</p> <p>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.</p> <p>Cuando la conducta tenga por finalidad facilitar o ejecutar las previstas en los artículos 341^a o 341B de este Código, se impondrán las penas allí establecidas, aumentadas de una tercera parte a la mitad.</p>	<p>ARTÍCULO 5°-6°. Modifíquese el artículo 341 de la Ley 599 del 2000, el cual quedará así:</p> <p>ARTÍCULO 341. Entrenamiento u organización para actividades armadas ilícitas. El que organice, instruya, <u>financie</u>, entrene, <u>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 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.</u> Incurrirá en prisión de diez (10) a catorce (14) años.</p> <p>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.</p>

Articulado radicado	Articulado con ajustes
	<p>ARTÍCULO 7°. Modifíquese el artículo 342 de la Ley 599 de 2000, el cual quedará así:</p> <p>ARTÍCULO 342. <i>Circunstancias de agravación.</i> Las penas previstas en los artículos 340, 340A y 341, se aumentarán de una tercera parte a la mitad cuando las conductas sean cometidas por miembros activos o retirados de la Fuerza Pública o de organismos de seguridad del Estado.</p> <p>Las penas previstas en los artículos 341A, 341B y 341C se aumentarán igualmente de una tercera parte a la mitad, en cuanto sean compatibles con la naturaleza de cada conducta, cuando:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. La conducta involucre a niños, niñas o adolescentes. 2. El autor sea servidor público. 3. La conducta sea realizada por socios, representantes legales, administradores o personal directivo de servicios sometidos a inspección, vigilancia y control de la Superintendencia de Vigilancia y Seguridad Privada, o quien haga sus veces, utilizando o instrumentalizando la habilitación, licencia, permiso o estructura organizacional autorizada por el Estado colombiano. 4. Las conductas produzcan violaciones graves al Derecho Internacional Humanitario o a los Derechos Humanos. 5. La conducta se realice mediante engaño, ocultamiento de riesgos, amenazas o retención de documentos. 6. El autor se aproveche de la situación de vulnerabilidad económica, laboral, social o personal de la o las personas reclutadas. 7. La condición de retiro de la Fuerza Pública sea una circunstancia utilizada como factor de captación, presión o instrumentalización. 8. La o las personas sean trasladadas a zonas donde exista riesgo conocido de violaciones graves al Derecho Internacional Humanitario. 9. La captación, contratación, inducción o reclutamiento se realice de manera masiva o sistemática mediante el uso de redes sociales, plataformas de mensajería instantánea.

Articulado radicado	Articulado con ajustes
	<p>ARTÍCULO 8°. Reconocimiento y protección a víctimas de reclutamiento ilícito. Para los efectos de la presente ley, se reconoce como víctima del reclutamiento ilícito a toda persona que haya sido reclutada, captada, contratada, inducida, trasladada, o cuyo traslado haya sido facilitado o gestionado, para participar en un conflicto armado, operación militar o acción armada en territorio extranjero, en los términos previstos en la presente ley.</p> <p>Parágrafo 1°. Cuando existan indicios razonables de que una persona ha sido víctima de reclutamiento ilícito en los términos de la presente ley, el Ministerio de Relaciones Exteriores adoptará de manera inmediata y sin condicionamiento a valoración previa, las medidas urgentes de protección, asistencia consular y no devolución que resulten procedentes.</p> <p>Parágrafo 2°. El Ministerio de Relaciones Exteriores y el Ministerio del Interior, en el marco de sus competencias, adelantarán la valoración formal sobre el reconocimiento como víctima, la cual deberá surtirse antes de adoptar cualquier decisión administrativa o migratoria que afecte su situación jurídica.</p> <p>Parágrafo 3°. El reconocimiento como víctima no excluye la posibilidad de investigación penal por conductas autónomamente delictivas cometidas en el curso de su participación.</p> <p>Parágrafo 4°. Los niños, niñas y adolescentes que hayan sido reclutados, entrenados, trasladados o utilizados en los términos de la presente ley serán considerados víctimas en todos los casos. Tendrán derecho prioritario a la protección, rehabilitación y reintegración, y su interés superior prevalecerá en toda actuación administrativa o judicial.</p>
	<p>ARTÍCULO 9°. Medidas administrativas y obligaciones de reporte. Las personas naturales y jurídicas sometidas a inspección, vigilancia y control de la Superintendencia de Vigilancia y Seguridad Privada, o quien haga sus veces, estarán obligadas a reportar a dicha entidad y a la Fiscalía General de la Nación, dentro de las cuarenta y ocho (48) horas siguientes al conocimiento del hecho, cualquier oferta, solicitud, contacto o gestión relacionada con el reclutamiento, traslado, financiación o entrenamiento de personas para participar en conflictos armados o acciones armadas en el extranjero.</p> <p>Parágrafo 1°. El incumplimiento de la obligación de reporte dará lugar a las sanciones administrativas previstas en el Decreto Ley 356 de 1994 y demás normas aplicables al sector.</p> <p>Parágrafo 2°. La Superintendencia de Vigilancia y Seguridad Privada, o quien haga sus veces, colaborará con las entidades competentes en el intercambio de información necesaria para la detección temprana de patrones de reclutamiento.</p>

Articulado radicado	Articulado con ajustes
<p>ARTÍCULO 6º. Vigencia y derogatorias. Las disposiciones de la presente ley regirán a partir de su promulgación y deroga las disposiciones que le sean contrarias.</p>	<p>ARTÍCULO 10 6º. Vigencia y derogatorias. Las disposiciones de la presente ley regirán a partir de su promulgación y deroga las disposiciones que le sean contrarias.</p>

IX. PROPOSICIÓN

En virtud de las consideraciones anteriormente expuestas, solicito a los miembros de la Comisión Primera de la Cámara de Representantes dar primer debate y aprobar el **Proyecto de Ley número 539 de 2026 Cámara, por medio de la cual se tipifican conductas asociadas al mercenarismo y reclutamiento para conflictos armados en el exterior**, de acuerdo con el texto propuesto.

Atentamente,



ALIRIO URIBE MUÑOZ
Representante a la Cámara
Ponente Único

X. TEXTO PROPUESTO PARA PRIMER DEBATE DEL PROYECTO DE LEY NÚMERO 539 DE 2026 CÁMARA

por medio de la cual se tipifican conductas asociadas al mercenarismo y reclutamiento para conflictos armados en el exterior, y se dictan otras disposiciones.

El Congreso de Colombia

DECRETA:

ARTÍCULO 1º. 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 ilícito de personas para conflictos armados extranjeros, así como el reconocimiento y protección de las víctimas de dichas conductas, en virtud de la Convención Internacional contra el Reclutamiento, la Utilización, la Financiación y el Entrenamiento de Mercenarios.

ARTÍCULO 2º. 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.

3. Personas que desarrollen actividades de carácter humanitario, médico, periodístico,

diplomático o consular, observación internacional, desminado humanitario o búsqueda y rescate, siempre que dichas actividades no constituyan participación directa en las hostilidades en los términos del Derecho Internacional Humanitario.

4. Personas que se incorporen voluntariamente como miembros de las fuerzas armadas de un Estado extranjero, siempre que dicha incorporación se realice conforme a la legislación del Estado colombiano, del Estado receptor, del Derecho Internacional Humanitario y las normas internacionales de derechos humanos, y no medie como motivación determinante un provecho propio o para un tercero o medie para ello promesa o pago de una compensación material.

ARTÍCULO 3º. Participación como mercenario. Adiciónese el artículo 341A a la Ley 599 del 2000, el cual quedará así:

ARTÍCULO 341A. Participación como mercenario. El que, habiendo sido reclutado, localmente o en el extranjero, participe directamente en hostilidades, o en un acto concertado de violencia contra un Estado, su población o sus instituciones, en territorio nacional o extranjero, con finalidad principal de obtener provecho propio o para un tercero o mediando para ello promesa o pago de una compensación material, sin que tal participación se fundamente en las funciones asignadas por Fuerzas Militares o de policía de un Estado conforme al derecho internacional, incurrirá en prisión de seis (6) a diez (10) años y multa de doscientos (200) a quinientos (500) salarios mínimos legales mensuales vigentes.

En las mismas penas incurrirá quien, con la misma finalidad, participe en un acto de violencia concertado dirigido a derrocar a un gobierno o socavar de cualquier otro modo el orden constitucional de un Estado, o a socavar la integridad territorial de un Estado.

Parágrafo. Las disposiciones del presente artículo no serán aplicables a quien, al momento de los hechos, sea nacional del Estado parte del conflicto en cuyo favor participa, o resida de manera habitual en el territorio controlado por dicha parte, en los términos del artículo 1º de la Convención Internacional contra el Reclutamiento, la Utilización, la Financiación y el Entrenamiento de Mercenarios.

ARTÍCULO 4º. Mercenarismo. Adiciónese el artículo 341B a la Ley 599 del 2000, el cual quedará así:

ARTÍCULO 341B. Mercenarismo. El que dirija, financie, entrene o utilice a una o más personas para participar directamente en hostilidades, o en un acto concertado de violencia contra un Estado, su

población o sus instituciones, en territorio nacional o extranjero, con finalidad principal de obtener provecho propio o para un tercero o mediando para ello promesa o pago de una compensación material, sin que tal participación se fundamente en las 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.

ARTÍCULO 5º. Reclutamiento ilícito para conflictos armados en el extranjero. Adiciónese el artículo 341C a la Ley 599 del 2000, el cual quedará así:

ARTÍCULO 341C. Reclutamiento ilícito para conflictos armados en el extranjero. Quien en territorio colombiano, o desde él, capte, contrate, induzca, traslade, facilite o gestione el traslado de una o más personas, a nivel local o en el extranjero, para participar en un conflicto armado, operación militar o acción armada, hostilidades o acto concertado de violencia, 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.

Parágrafo 1º. No habrá lugar a responsabilidad penal cuando la conducta corresponda a misiones oficiales legalmente autorizadas por el Estado colombiano o a operaciones internacionales amparadas por instrumentos de cooperación, de conformidad con el Derecho Internacional.

Parágrafo 2º. La autorización a que se refiere el parágrafo 1º será otorgada por el Ministerio de Defensa Nacional, previo concepto favorable de las entidades competentes. El Gobierno nacional reglamentará el procedimiento, los requisitos y el registro de dichas autorizaciones, sin perjuicio de las responsabilidades penales, disciplinarias, fiscales o administrativas a que haya lugar conforme a la normativa vigente.

ARTÍCULO 6º. 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 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.

ARTÍCULO 7º. Modifíquese el artículo 342 de la Ley 599 de 2000, el cual quedará así:

ARTÍCULO 342. Circunstancias de agravación. Las penas previstas en los artículos 340, 340A y 341, se aumentarán de una tercera parte

a la mitad cuando las conductas sean cometidas por miembros activos o retirados de la Fuerza Pública o de organismos de seguridad del Estado.

Las penas previstas en los artículos 341A, 341B y 341C se aumentarán igualmente de una tercera parte a la mitad, en cuanto sean compatibles con la naturaleza de cada conducta, cuando:

1. La conducta involucre a niños, niñas o adolescentes.
2. El autor sea servidor público.
3. La conducta sea realizada por socios, representantes legales, administradores o personal directivo de servicios sometidos a inspección, vigilancia y control de la Superintendencia de Vigilancia y Seguridad Privada, o quien haga sus veces, utilizando o instrumentalizando la habilitación, licencia, permiso o estructura organizacional autorizada por el Estado colombiano.
4. Las conductas produzcan violaciones graves al Derecho Internacional Humanitario o a los Derechos Humanos.
5. La conducta se realice mediante engaño, ocultamiento de riesgos, amenazas o retención de documentos.
6. El autor se aproveche de la situación de vulnerabilidad económica, laboral, social o personal de la o las personas reclutadas.
7. La condición de retiro de la Fuerza Pública sea una circunstancia utilizada como factor de captación, presión o instrumentalización.
8. La o las personas sean trasladadas a zonas donde exista riesgo conocido de violaciones graves al Derecho Internacional Humanitario.
9. La captación, contratación, inducción o reclutamiento se realice de manera masiva o sistemática mediante el uso de redes sociales, plataformas de mensajería instantánea.

ARTÍCULO 8º. Reconocimiento y protección a víctimas de reclutamiento ilícito. Para los efectos de la presente ley, se reconoce como víctima del reclutamiento ilícito a toda persona que haya sido reclutada, captada, contratada, inducida, trasladada, o cuyo traslado haya sido facilitado o gestionado, para participar en un conflicto armado, operación militar o acción armada en territorio extranjero, en los términos previstos en la presente ley.

Parágrafo 1º. Cuando existan indicios razonables de que una persona ha sido víctima de reclutamiento ilícito en los términos de la presente ley, el Ministerio de Relaciones Exteriores adoptará de manera inmediata y sin condicionamiento a valoración previa, las medidas urgentes de protección, asistencia consular y no devolución que resulten procedentes.

Parágrafo 2º. El Ministerio de Relaciones Exteriores y el Ministerio del Interior, en el marco de sus competencias, adelantarán la valoración formal sobre el reconocimiento como víctima, la cual deberá surtirse antes de adoptar cualquier decisión

administrativa o migratoria que afecte su situación jurídica.

Parágrafo 3°. El reconocimiento como víctima no excluye la posibilidad de investigación penal por conductas autónomamente delictivas cometidas en el curso de su participación.

Parágrafo 4°. Los niños, niñas y adolescentes que hayan sido reclutados, entrenados, trasladados o utilizados en los términos de la presente ley serán considerados víctimas en todos los casos. Tendrán derecho prioritario a la protección, rehabilitación y reintegración, y su interés superior prevalecerá en toda actuación administrativa o judicial.

ARTÍCULO 9°. Medidas administrativas y obligaciones de reporte. Las personas naturales y jurídicas sometidas a inspección, vigilancia y control de la Superintendencia de Vigilancia y Seguridad Privada, o quien haga sus veces, estarán obligadas a reportar a dicha entidad y a la Fiscalía General de la Nación, dentro de las cuarenta y ocho (48) horas siguientes al conocimiento del hecho, cualquier oferta, solicitud, contacto o gestión relacionada con el reclutamiento, traslado, financiación o entrenamiento de personas para participar en conflictos armados o acciones armadas en el extranjero.

Parágrafo 1°. El incumplimiento de la obligación de reporte dará lugar a las sanciones administrativas previstas en el Decreto Ley 356 de 1994 y demás normas aplicables al sector.

Parágrafo 2°. La Superintendencia de Vigilancia y Seguridad Privada, o quien haga sus veces, colaborará con las entidades competentes en el intercambio de información necesaria para la detección temprana de patrones de reclutamiento.

ARTÍCULO 10. 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
Ponente Único

* * *

INFORME DE PONENCIA POSITIVA PARA PRIMER DEBATE DEL PROYECTO DE LEY NÚMERO 554 DE 2026 CÁMARA

por la cual se modifican los artículos 10 de la Ley 1474 de 2011 y 6° de la Ley 2345 de 2023, prohibiendo el uso de recursos públicos en la promoción de particulares que ejerzan labores voluntarias de gestión social y en la promoción de los parientes del presidente de la república,

los gobernadores, los alcaldes y los ordenadores del gasto y se dictan otras disposiciones.

Bogotá, D. C., junio de 2026

Presidente

GLORIA LILIANA RODRÍGUEZ VALENCIA

Comisión Cuarta Constitucional Permanente
Cámara de Representantes

REFERENCIA. Informe de ponencia positiva primer debate del Proyecto de Ley número 554 de 2026 Cámara, por la cual se modifican los artículos 10 de la Ley 1474 de 2011 y 6° de la Ley 2345 de 2023, prohibiendo el uso de recursos públicos en la promoción de particulares que ejerzan labores voluntarias de gestión social y en la promoción de los parientes del presidente de la república, los gobernadores, los alcaldes y los ordenadores del gasto y se dictan otras disposiciones.

Respetada señora Presidenta:

En atención a la designación realizada por la Mesa Directiva de la Comisión Cuarta Constitucional Permanente, y de conformidad con lo dispuesto en el artículo 156 de la Ley 5ª de 1992, me permito poner a consideración el **informe de PONENCIA POSITIVA para primer debate en la Comisión Cuarta de la Cámara de Representantes del Proyecto de Ley número 554 de 2026 Cámara, por la cual se modifican los artículos 10 de la Ley 1474 de 2011 y 6° de la Ley 2345 de 2023, prohibiendo el uso de recursos públicos en la promoción de particulares que ejerzan labores voluntarias de gestión social y en la promoción de los parientes del presidente de la república, los gobernadores, los alcaldes y los ordenadores del gasto y se dictan otras disposiciones.**

Del honorable Representante,



MODESTO ENRIQUE AGUILERA VIDES
Representante a la Cámara

INFORME DE PONENCIA PARA PRIMER DEBATE EN CÁMARA DE REPRESENTANTES

PROYECTO DE LEY NÚMERO 554 DE 2026 CÁMARA

por la cual se modifican los artículos 10 de la Ley 1474 de 2011 y 6° de la Ley 2345 de 2023, prohibiendo el uso de recursos públicos en la promoción de particulares que ejerzan labores voluntarias de gestión social y en la promoción de los parientes del presidente de la república, los gobernadores, los alcaldes y los ordenadores del gasto y se dictan otras disposiciones.

I. TRÁMITE LEGISLATIVO

El Proyecto de Ley número 554 de 2026 Cámara fue radicado ante la Secretaría General de la Cámara de Representantes el día 12 de mayo de 2026 por los honorables Representantes *Carolina Giraldo Botero, Andrés Eduardo Forero Molina, Aníbal Gustavo Hoyos Franco, Catherine Juvinao Clavijo, Duvalier Sánchez Arango, Erika Tatiana Sánchez Pinto, Etna Tamara Argote Calderón, Gabriel Ernesto Parrado Durán, Hernán Darío Cadavid Márquez, Jorge Andrés Cancimance López, Jorge Eliécer Tamayo Marulanda, Juan Carlos Lozada Vargas, Juan Daniel Peñuela Calvache, Juan Sebastián Gómez Gonzales, Julia Miranda Londoño, Martha Lisbeth Alfonso Jurado, Norman David Bañol Álvarez, Olga Beatriz González Correa, Piedad Correal Rubiano, Saray Elena Robayo Bechara* y otros.

El proyecto se encuentra publicado en la *Gaceta del Congreso* número 480 de 2026.

El 9 de junio de 2026 mediante el Oficio CCCP3.4-0409-26, la Mesa Directiva de la Comisión Cuarta Constitucional Permanente designó como ponente al Representante Modesto Enrique Aguilera Vides.

II. OBJETO DE LA INICIATIVA

Este proyecto de ley tiene por objeto modificar los artículos 10 de la Ley 1474 de 2011 y 6° de la Ley 2345 de 2023, con el fin de prohibir expresamente la destinación de recursos públicos en publicidad oficial y comunicación gubernamental para la promoción de la imagen, nombre o actividades de particulares que ejerzan labores voluntarias de naturaleza protocolaria o de gestión social bajo la figura comúnmente denominada “gestora o gestor social” o “primera dama o caballero”, así como del cónyuge, compañero o compañera permanente, o parientes dentro del segundo grado de consanguinidad, primero de afinidad o único civil del Presidente de la República, los Gobernadores, los Alcaldes y los ordenadores del gasto, independientemente de la denominación bajo la cual realicen sus actividades.

También establece explícitamente que la figura denominada “gestora o gestor social” o “primera dama o caballero” en el orden territorial o nacional, o la calidad de cónyuge, compañero o compañera permanente, o pariente dentro del segundo grado de consanguinidad, primero de afinidad o único civil del Presidente de la República, los Gobernadores, los Alcaldes y los ordenadores del gasto, independientemente de la denominación bajo la cual realicen sus actividades, no confieren la calidad de servidor público, no otorgan la facultad de dar órdenes a funcionarios o contratistas y no pueden justificar el uso de recursos públicos para la promoción personal, estableciendo una consecuencia disciplinaria para el servidor público que autorice o permita la infracción a las prohibiciones contenidas en la presente ley.

III. CONVENIENCIA Y NECESIDAD DEL PROYECTO DE LEY

La necesidad de esta modificación se fundamenta en una realidad fáctica, documentada y preocupante: la desviación de la publicidad oficial hacia fines de autopromoción, un fenómeno que ha encontrado un vehículo particularmente eficaz en la figura de terceros como la “gestora o gestor social”, cuyo

estatus legal ambiguo ha sido explotado para eludir las prohibiciones existentes.

A pesar del innegable capital político y simbólico que ostenta por su cercanía con el poder ejecutivo, el estatus jurídico de la figura de la “gestora o gestor social” es el de una particular. La jurisprudencia y los conceptos de las más altas autoridades en la materia son unívocos en este punto. La Corte Constitucional, en su Sentencia C-089A de 1994, estableció que la cónyuge del mandatario no es servidora pública y no puede, por tanto, ejercer funciones administrativas. Este criterio ha sido ratificado consistentemente.

El Consejo de Estado, en el Concepto C.E. 2191 de 2013, afirmó que a la cónyuge del Presidente “no sería posible aplicar por extensión las normas de carácter prohibitivo consagradas (...) para los servidores públicos”. Más recientemente, el Departamento Administrativo de la Función Pública, en su Concepto 008531 de 2024, reiteró que el Gestor Social “no desempeña un cargo público, ni tiene la calidad de servidor público”.

Esta particularidad jurídica, combinada con una alta visibilidad pública, crea un vacío normativo que ha sido sistemáticamente explotado. La lógica de esta evasión es simple: dado que las prohibiciones de autopromoción con recursos públicos se aplican directamente a los servidores públicos, se utiliza la imagen de un tercero (gestoría social o familiares cercanos) para lograr por una vía indirecta lo que al mandatario le está expresamente vedado. Se financia con dineros del Estado la construcción de una marca personal que, con frecuencia, se traduce en una futura candidatura política, generando una ventaja indebida y rompiendo el equilibrio de la contienda electoral.

La solución que propone este proyecto de ley es respetuosa del marco jurídico existente. No busca alterar el estatus legal de la gestora social ni prohibir su labor voluntaria. En cambio, se enfoca en el eslabón que controla los recursos públicos: el servidor público. Al prohibirle expresamente a los mandatarios destinar fondos a la promoción de la imagen de este particular, se cierra la brecha normativa de manera eficaz y se ataca la causa del problema, no solo sus síntomas.

Para que las prohibiciones contenidas en esta ley sean plenamente eficaces, no basta con regular sus efectos, sino que es indispensable abordar la causa de la ambigüedad: el estatus jurídico de la labor voluntaria. Por esta razón, se codifica y convierte en norma positiva los principios establecidos por la Corte Constitucional en la Sentencia C-089A de 1994. Al hacerlo, se otorga seguridad jurídica y se cierra cualquier interpretación laxa que pretenda usar la “noble tradición” como una justificación para ejercer funciones públicas o para legitimar el uso de recursos del Estado en beneficio de un particular. Se trata de una medida que blindará la ley, protegiendo la labor voluntaria legítima y, al mismo tiempo, estableciendo sus límites infranqueables frente a la función pública.

Asimismo, el proyecto aborda de frente las realidades de la comunicación moderna. En la era digital, una de las formas más eficaces de promoción no es la creación de publicidad directa, sino la amplificación indirecta a través de canales oficiales.

Por ello, la iniciativa prohíbe explícitamente que las cuentas institucionales sean usadas como una caja de resonancia para distribuir el contenido originado en las redes sociales personales de estos particulares. Con esto se impide que recursos públicos, como el tiempo del personal que maneja las redes y el alcance de las cuentas del Estado, se desvíen para construir marcas personales, asegurando que la comunicación digital del gobierno se mantenga estrictamente institucional.

La iniciativa también previene una de las formas más sofisticadas de elusión: la triangulación de recursos a través de terceros. La prohibición se extiende a contratistas y cooperantes, obligando a que todo contrato o convenio para la divulgación de políticas públicas incluya una cláusula que someta al tercero a las mismas reglas de comunicación.

Esta medida es fundamental, pues impide que una entidad pública delegue en una fundación u operador externo la promoción que a ella le está vedada. En definitiva, la prohibición sigue la ruta del recurso público, asegurando que, sin importar quién lo ejecute, su uso se ajuste siempre a los principios de imparcialidad y austeridad.

La aprobación de esta iniciativa legislativa generará un impacto positivo en tres dimensiones fundamentales:

1. Austeridad: la prohibición promueve la eficiencia del gasto público. Los recursos que hoy se desvíen en la promoción de particulares podrán ser reinvertidos en la divulgación efectiva de programas sociales, información de servicio al ciudadano o, directamente, en la ejecución de políticas públicas. Es una medida que blindada la austeridad y garantiza que cada peso del erario cumpla una finalidad pública.

2. Equidad: esta iniciativa es una herramienta para proteger la equidad en la contienda democrática. Previene que el poder de turno utilice recursos del Estado para posicionar a futuros candidatos afines, creando un “campo de juego” desigual frente a otros aspirantes que no gozan de dicho apalancamiento estatal, protegiendo así la integridad del sistema democrático.

3. Confianza ciudadana: la práctica actual erosiona la confianza ciudadana. Cuando los ciudadanos perciben que la comunicación oficial no informa sobre servicios, sino que promociona a individuos, se debilita la legitimidad de las instituciones. La iniciativa, por tanto, fortalece la identidad institucional por encima de las marcas personales, asegurando que la comunicación del Estado esté al servicio del ciudadano y no del gobernante de turno.

Ahora bien, la reforma no se limita a la figura de la gestoría social. También incorpora al cónyuge o compañero(a) permanente y a los parientes dentro del segundo grado de consanguinidad, primero de afinidad o único civil de los mandatarios, porque la personalización institucional no se canaliza exclusivamente por una “gestoría social” y con frecuencia se desplaza hacia familiares cercanos del mandatario, que pueden ser promovidos o posicionados mediante actos oficiales, cubrimientos institucionales, piezas comunicacionales, redes

oficiales o despliegues logísticos financiados con recursos públicos.

La inclusión del núcleo familiar en esos grados no sanciona el vínculo de parentesco ni restringe la vida privada; opera como una medida preventiva y verificable para neutralizar el riesgo objetivo de captura de lo público y de generación de ventajas reputacionales indebidas mediante recursos estatales. La delimitación por grados responde a un criterio de proporcionalidad: se acota a los vínculos de mayor cercanía e influencia real, evitando una extensión excesiva y garantizando claridad normativa.

Casos de estudio

La necesidad de esta iniciativa no es una especulación teórica; se materializa en casos concretos que evidencian el grave daño que esta práctica inflige a la democracia y al erario.

Los ejemplos que se relacionan a continuación cumplen una finalidad estrictamente ilustrativa: muestran patrones mediante los cuales la publicidad oficial, los canales institucionales o los apoyos logísticos del Estado pueden derivar en promoción de particulares o de familiares cercanos del mandatario. No se formulan imputaciones personales; se describen prácticas cuya relevancia consiste en evidenciar la necesidad de una regla general, impersonal y verificable, que asegure que la comunicación pública permanezca institucional y que el recurso público no sea instrumentalizado con fines de posicionamiento.

- Presidencia de la República

Este caso es paradigmático porque demuestra cómo, bajo el amparo de la ambigüedad legal de su rol, se estructuró un aparato de asesores, viajes y estrategia de imagen financiado con recursos públicos, que excede con creces la “noble tradición” de asistencia social reconocida por la jurisprudencia.

Por ejemplo, en el documental oficial sobre los primeros 100 días del Gobierno, se dedicó un capítulo a exaltar su figura:



Medios de comunicación y periodismo de investigación han documentado ampliamente la conformación de un equipo personal al servicio de la Primera Dama, que incluiría maquillador personal, fotógrafo, asesora de vestuario y asesores de comunicaciones, vinculados a través de contratos con diversas entidades públicas como la Presidencia de la República y RTVC¹.

- Gobernación de Boyacá

El caso de la Gobernación de Boyacá ilustra una estrategia de posicionamiento más sutil pero

igualmente contraria al principio de impersonalidad que debe regir la comunicación estatal. Aquí, la promoción se da mediante la creación y posicionamiento de una marca personal que actúa en paralelo y se fusiona con la marca institucional.

La estrategia se evidencia en las comunicaciones oficiales de la Gobernación, donde a la gestora social no solo se le da un rol protagónico en la divulgación de programas, sino que se utiliza su propio logo y marca personal. Este logo es incluido en piezas gráficas de programas oficiales, a menudo con la misma jerarquía visual que el escudo de armas del departamento y en algunos casos con más visibilidad que la imagen de instituciones públicas.



- **Alcaldía de Santa Rosa de Cabal**
El municipio de Santa Rosa de Cabal en Risaralda ofrece un ejemplo recurrente en todo el país: el uso de las festividades y eventos de gran formato, financiados o apoyados con recursos públicos, como plataforma para la promoción tanto de la gestora social como del mandatario de turno.

Como lo evidencia la pieza publicitaria del “Mega Concierto de las Araucarias”, un evento de alto impacto ciudadano, la comunicación oficial fusiona

la marca de la Alcaldía con las marcas personales de la gestora social y del alcalde.

En el afiche promocional, los logos personales de ambos aparecen en el mismo nivel jerárquico que el de la Alcaldía y los patrocinadores principales. Es de notar que la práctica de autopromoción del mandatario ya se encuentra explícitamente prohibida por la Ley 2345 de 2023, una de las normas que este mismo proyecto de ley busca fortalecer.

El hecho de que se ignore una prohibición vigente y, además, se extienda la misma práctica a la figura de la gestora social, demuestra la urgencia de incorporar mayores herramientas y criterios objetivos para erradicar por completo el uso de la comunicación estatal como vehículo de marketing personal.

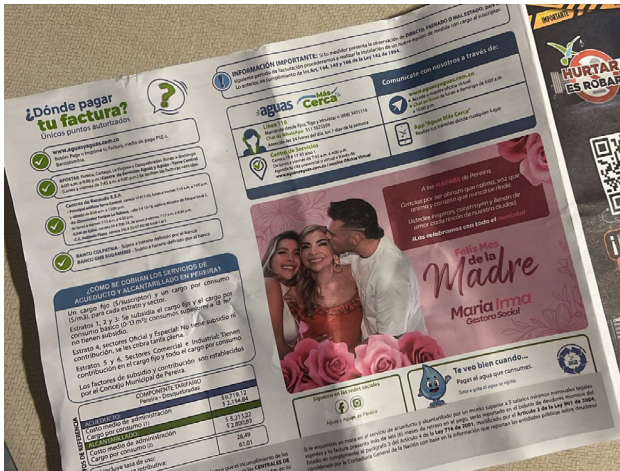


- **Alcaldía de Pereira**

El caso ocurrido en la ciudad de Pereira es un ejemplo paradigmático y alarmante. Durante el año 2025, la imagen de la entonces gestora social del municipio fue utilizada de manera sistemática y masiva en piezas de comunicación financiadas con recursos públicos.

Su rostro apareció prominentemente en la factura de los servicios públicos domiciliarios, un canal de comunicación oficial que llega a la totalidad de los hogares de la ciudad. Vallas publicitarias con su imagen fueron instaladas en puntos estratégicos, y su presencia fue el eje central de eventos públicos que probablemente exceden el ámbito natural de su labor voluntaria. Esta campaña de posicionamiento de imagen, financiada íntegramente por el erario, coincidió con el periodo preelectoral y con crecientes rumores sobre sus aspiraciones políticas.

La situación generó tal controversia pública que la propia gestora social se vio obligada a renunciar a su rol *ad honorem*. Este caso es la muestra de cómo un vacío legal estaría permitiendo transformar recursos públicos en una plataforma de lanzamiento para una campaña política, en detrimento de la moralidad administrativa.



la radicación de la prohibición y la responsabilidad en cabeza del servidor público. Es el funcionario quien tiene el deber de proteger los recursos del Estado y garantizar que su uso se ajuste a los fines previstos en la ley. Este enfoque es plenamente coherente con el artículo 123 de la Constitución, que establece que los servidores públicos están al servicio del Estado y de la comunidad, y no de intereses particulares o proyectos políticos personales.

Es crucial subrayar que esta iniciativa legislativa no busca en modo alguno prohibir, limitar o desincentivar la valiosa labor voluntaria y de gestión social. Por el contrario, la protege al despojarla de cualquier sospecha de interés político o de aprovechamiento de recursos públicos. La “noble tradición” de la labor social, reconocida por la jurisprudencia, puede y debe continuar, pero garantizando que el erario se destine exclusivamente a los fines misionales del Estado. El incumplimiento de esta prohibición, por parte del servidor público que ordena el gasto, acarreará las sanciones disciplinarias y fiscales ya contempladas en el ordenamiento jurídico para la indebida administración de los recursos públicos.

Compatibilidad con el Derecho a la Información

Es fundamental aclarar que esta iniciativa no limita ni menoscaba el derecho a la información de los ciudadanos ni la libertad de prensa. Por el contrario, lo protege. La iniciativa no prohíbe informar sobre la labor social; regula la comunicación emitida por el Estado para asegurar que esta sea de carácter institucional, objetiva y centrada en el servicio público, previniendo que se convierta en propaganda.

La promoción personal con fondos públicos no es información, sino una distorsión de la comunicación estatal que afecta el derecho de los ciudadanos a recibir datos veraces sobre la gestión pública. Los particulares, incluyendo la gestora social, conservan plenamente su derecho a comunicar sus actividades por medios propios, y los medios de comunicación mantienen su libertad para cubrirlas. La prohibición recae, única y exclusivamente, sobre el servidor público que administra el erario.

IV. FUNDAMENTOS CONSTITUCIONALES

El presente proyecto de ley se fundamenta en las siguientes disposiciones constitucionales (los subrayados no son de los textos originales):

- **ARTÍCULO 1º.** Colombia es un Estado social de derecho, organizado en forma de República unitaria, descentralizada, con autonomía de sus entidades territoriales, democrática, participativa y pluralista, fundada en el respeto de la dignidad humana, en el trabajo y la solidaridad de las personas que la integran y en la prevalencia del interés general.
- **ARTÍCULO 2º.** Son fines esenciales del Estado: servir a la comunidad, promover la prosperidad general y garantizar la efectividad de los principios, derechos y deberes consagrados

Estas prácticas, si bien pueden parecer inofensivas, tienen profundas implicaciones

:- **Crean una marca paralela:** se utilizan recursos y canales públicos para construir y dar a conocer una marca personal que puede ser capitalizada políticamente en el futuro.

- **Confunde a la ciudadanía:** se diluye la línea entre la labor institucional de las entidades públicas y la actividad voluntaria de un particular. Los programas del Estado son presentados como si fueran iniciativas personales de la gestora social.

Frente a esta problemática, el presente proyecto de ley propone una solución clara, precisa y constitucionalmente sólida. El eje de esta propuesta es

en la Constitución: *facilitar la participación de todos en las decisiones que los afectan y en la vida económica, política, administrativa y cultural de la Nación; defender la independencia nacional, mantener la integridad territorial y asegurar la convivencia pacífica y la vigencia de un orden justo.*

Las autoridades de la República están instituidas para proteger a todas las personas residentes en Colombia, en su vida, honra, bienes, creencias, y demás derechos y libertades, y para asegurar el cumplimiento de los deberes sociales del Estado y de los particulares.

- **ARTÍCULO 6º.** *Los particulares sólo son responsables ante las autoridades por infringir la Constitución y las leyes. Los servidores públicos lo son por la misma causa y por omisión o exralimitación en el ejercicio de sus funciones.*

ARTÍCULO 123. *Son servidores públicos los miembros de las corporaciones públicas, los empleados y trabajadores del Estado y de sus entidades descentralizadas territorialmente y por servicios.*

Los servidores públicos están al servicio del Estado y de la comunidad; ejercerán sus funciones en la forma prevista por la Constitución, la ley y el reglamento.

La ley determinará el régimen aplicable a los particulares que temporalmente desempeñen funciones públicas y regulará su ejercicio.

- **ARTÍCULO 209.** *La función administrativa está al servicio de los intereses generales y se desarrolla con fundamento en los principios de igualdad, moralidad, eficacia, economía, celeridad, imparcialidad y publicidad, mediante la descentralización, la delegación y la desconcentración de funciones.*

Las autoridades administrativas deben coordinar sus actuaciones para el adecuado cumplimiento de los fines del Estado. La administración pública, en todos sus órdenes, tendrá un control interno que se ejercerá en los términos que señale la ley.

V. FUNDAMENTOS LEGALES

- **Ley 1474 de 2011 – Estatuto Anticorrupción**

Esta ley representó un avance trascendental en la legislación colombiana al crear un conjunto de herramientas normativas integrales en los ámbitos penal, disciplinario, fiscal, administrativo y contractual, destinadas a prevenir, investigar y sancionar la corrupción. La finalidad del Estatuto no es otra que salvaguardar la moralidad pública y asegurar que la administración de los recursos del Estado responda exclusivamente al interés general.

La conexidad de la presente iniciativa con el Estatuto Anticorrupción es directa e innegable, particularmente con su artículo 10, que regula el uso de los presupuestos de publicidad oficial, estableciendo que la publicidad oficial debe buscar el cumplimiento de la finalidad de la entidad y

garantizar el derecho a la información, procurando siempre la mayor austeridad en el gasto.

Sin embargo, la experiencia ha demostrado que existen vacíos en la aplicación de esta norma. Se ha hecho evidente que es posible utilizar recursos públicos para promover la imagen de un particular estrechamente ligado a un mandatario –como una gestora o gestor social, o alguno de los parientes del mandatario–, quien, sin ser formalmente “servidor público” o “candidato” en ese momento, se beneficia de una plataforma de visibilidad que más tarde puede capitalizar electoralmente.

Por tanto, la presente iniciativa legislativa es un desarrollo natural y necesario del Estatuto Anticorrupción. Busca fortalecer y dotar de mayor precisión al artículo 10, extendiendo su ámbito de protección para cubrir estas sutiles formas de promoción personal que vulneran por completo su finalidad. Este proyecto retoma el objetivo de la Ley 1474 y lo adapta para cerrar una brecha que menoscaba la moralidad administrativa.

- **Ley 2345 de 2023 – Ley de Marcas de Gobierno:**

Esta norma fue expedida con el propósito de poner fin a una práctica extendida y nociva de autopromoción por parte de los mandatarios, quienes, a través de la creación de “marcas de gobierno” (eslóganes y logos personales), utilizaban recursos públicos para posicionar su propia imagen en detrimento de la identidad institucional permanente del Estado.

El principio central de esta ley es, por tanto, la despersonalización de la comunicación gubernamental y la prevalencia de la identidad institucional sobre la marca del gobierno de turno. Su artículo 6º prohíbe de manera tajante el gasto público destinado a “autopromocionar” o “enaltecer” la imagen de los funcionarios, buscando garantizar la austeridad y la neutralidad.

La conexión con la presente iniciativa es evidente y directa. Si la ley ya prohíbe que un alcalde o gobernador utilice la publicidad oficial para su propia promoción, hay un vacío cuando se permite que esa misma publicidad sea utilizada para promover la imagen de un particular que ejerce como gestora o gestor social o para promover a alguno de los parientes del mandatario.

Por ello, la modificación propuesta al artículo 6 de la Ley 2345 de 2023 es una medida de coherencia normativa, que extiende la protección contra la personalización de la comunicación oficial a todos los actores que, sin ser formalmente servidores públicos, actúan bajo el amparo y con los recursos de la administración. Se asegura así que el principio de impersonalidad rija toda la comunicación estatal, sin excepciones.

VI. FUNDAMENTOS JURISPRUDENCIALES

El pronunciamiento judicial más importante sobre esta materia es la **Sentencia C-089A de 1994** de la Corte Constitucional. En esta decisión, la Corte estudió la constitucionalidad de varias normas que

reorganizaban el Departamento Administrativo de la Presidencia de la República, incluyendo la creación de un “Despacho de la Primera Dama”.

La Corte declaró inexecutable dicha estructura administrativa con base en dos razonamientos centrales:

- **Violación del principio de legalidad y competencia:** la Corte consideró “extraño” que empleados públicos tuvieran como función prestar apoyo a actividades que la Primera Dama “estime conveniente emprender”. Permitir que las funciones de un servidor público dependan del “libre albedrío de un particular” es una clara violación de los principios de legalidad y competencia que rigen la administración pública.

- **Estatus de particular:** el fallo fue categórico al afirmar que la Primera Dama no ostenta el carácter de servidor público y no forma parte de la estructura administrativa de la Presidencia de la República.

Sin embargo, la Corte introdujo una salvedad crucial aclarando que su decisión no impedía que la cónyuge del Presidente continuara cumpliendo con la que denominó una “noble tradición”: colaborar en tareas protocolarias, tener iniciativa en materia de asistencia social o participar en labores de beneficencia pública. Esta tesis, aunque carece de una categoría jurídica formal, se ha convertido en la única justificación constitucional para la existencia y actuación de la figura.

La presente iniciativa no solo se inspira en esta jurisprudencia, sino que la acoge y la convierte en norma positiva. Los principios y límites establecidos por la Corte Constitucional en 1994 son tan fundamentales para la correcta interpretación de esta materia, que han sido codificados directamente en el articulado de este proyecto de ley, otorgando así la máxima seguridad jurídica.

VII. OTROS ANTECEDENTES Y CONCEPTOS

El Departamento Administrativo de la Función Pública, como órgano rector del empleo público en Colombia, ha desarrollado una doctrina consistente y unificada, basada enteramente en la interpretación de la Sentencia C-089A de 1994. Sus conceptos reiteran de forma sistemática los siguientes puntos sobre la figura comúnmente denominada “gestora o gestor social”:

- **No es servidor(a) público(a):** no desempeña un cargo público y, por lo tanto, no está sujeta al régimen de los empleados del Estado.

- **Actuación como particular:** su papel es el de un particular que realiza una labor voluntaria.

- **Prohibición de injerencia:** no puede tener “injerencia alguna en las actividades que son propias de los servidores públicos”. Esta es una limitación absoluta para evitar la coadministración o la subordinación de funcionarios a un particular.

En el Concepto C.E. 2191 de 2013 emitido por la Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado, sobre las limitaciones que puede tener la esposa del Jefe de Estado se indicó:

“Teniendo entonces presente que la cónyuge del Presidente de la República cuya denominación tradicionalmente ha sido la de “Primera Dama de la

Nación” no ostenta la calidad de servidor público sino la de una particular frente a la administración pública, no sería posible aplicar por extensión las normas de carácter prohibitivo consagradas en la Constitución Política y en la Ley 996 de 2005 para los servidores públicos. En materia de prohibiciones, en sana hermenéutica, rige el principio de interpretación y aplicación restrictiva, en particular respecto de sus destinatarios. En esa medida la cónyuge del Presidente de la República es libre de realizar todo aquello que la Constitución y las leyes no le prohíban (artículo 6°). Obviamente como todos los particulares debe respetar las normas y reglas que rigen la destinación de los bienes públicos que le hayan sido dispuestos, por tratarse de la cónyuge del Presidente de la República”.

VIII. CONFLICTOS DE INTERÉS.

Con base en el artículo 3° de la Ley 2003 de 2019, según el cual el autor del proyecto y los ponentes presentan en el cuerpo de la exposición de motivos un acápite que describe las circunstancias o eventos que podrían generar un conflicto de interés para la discusión y votación del proyecto y de acuerdo con los artículos 286 y 291 de la Ley 5ª de 1992, se incluyen criterios guías para que los otros congresistas tomen una decisión en torno a si se encuentran en una causal de impedimento, no obstante, otras causales que el Congresista pueda encontrar.

Por lo anterior, se pondrán de presente los criterios que la Ley 2003 de 2019 contempla para hacer el análisis frente a los posibles impedimentos que se puedan presentar en razón a un conflicto de interés en el ejercicio de la función congresional, entre ellas la legislativa:

“ARTÍCULO 3°. El artículo 286 de la Ley 5ª de 1992 quedará así: (...)

a) *Beneficio particular:* aquel que otorga un privilegio o genera ganancias o crea indemnizaciones económicas o elimina obligaciones a favor del Congresista de las que no gozan el resto de los ciudadanos. Modifique normas que afecten investigaciones penales, disciplinarias, fiscales o administrativas a las que se encuentre formalmente vinculado.

b) *Beneficio actual:* aquel que efectivamente se configura en las circunstancias presentes y existentes al momento en el que el Congresista participa de la decisión.

c) *Beneficio directo:* aquel que se produzca de forma específica respecto del Congresista, de su cónyuge, compañero o compañera permanente, o parientes dentro del segundo grado de consanguinidad, segundo de afinidad o primero civil”.

Para todos los efectos se entiende que no hay conflicto de interés en las siguientes circunstancias:

a) *Cuando el Congresista participe, discuta, vote un proyecto de ley o de acto legislativo que otorgue beneficios o cargos de carácter general, es decir cuando el interés del Congresista coincide o se fusione con los intereses de los electores.*

b) *Cuando el beneficio podría o no configurarse para el Congresista en el futuro.*

c) Cuando el Congresista participe, discuta o vote artículos de proyectos de ley o acto legislativo de carácter particular, que establezcan sanciones o disminuyan beneficios, en el cual, el Congresista tiene un interés particular, actual y directo. El voto negativo no constituirá conflicto de interés cuando mantiene la normatividad vigente.

d) Cuando el Congresista participe, discuta o vote artículos de proyectos de ley o acto legislativo de carácter particular, que regula un sector económico en el cual el Congresista tiene un interés particular, actual y directo, siempre y cuando no genere beneficio particular, directo y actual.

f) Cuando el Congresista participa en la elección de otros servidores públicos mediante el voto secreto. Se exceptúan los casos en que se presenten inhabilidades referidas al parentesco con los candidatos (...)."

Atendiendo el anterior apartado legal, se considera que en el caso de este proyecto de ley no existen circunstancias que eventualmente puedan generar un conflicto de interés por parte de los congresistas que participen de la discusión y votación. Sin embargo, esto no exime al Congresista a hacer una valoración sobre su condición particular y eventuales conflictos de interés.

IX. IMPACTO FISCAL.

Es preciso recordar que el Congreso de la República tiene la posibilidad de incluir en el trámite legislativo órdenes o disposiciones que impliquen ciertos costos o gastos, sin que ello signifique adición o modificación del Presupuesto General de la Nación. Ello bajo el entendido de que está en cabeza del Gobierno decidir si se incluyen o no en el presupuesto anual las apropiaciones requeridas para materializar el deseo del legislativo.

La Corte Constitucional lo expresó en Sentencia C-508 de 2008 en los siguientes términos:

X. MODIFICACIÓN LEY VIGENTE

“El Congreso tiene la facultad de promover motu proprio proyectos de ley que decreten gastos, sin que ello implique adicionar o modificar el Presupuesto, por cuanto esas leyes solamente constituyen el título para que luego el Gobierno decida si incluye o no las apropiaciones respectivas en el proyecto de ley anual de presupuesto que se somete a consideración del Congreso. Lo que no puede es consagrar un mandato para la inclusión de un gasto, es decir, establecer una orden de imperativo cumplimiento. Por su parte, está vedado al Gobierno hacer gastos que no hayan sido decretados por el Congreso e incluidos previamente en una ley. En otras palabras, el Congreso tiene la facultad de decretar gastos públicos, pero su incorporación en el presupuesto queda sujeta a una suerte de voluntad del Gobierno, en la medida en que tiene la facultad de proponer o no su inclusión en la ley”.

Es menester señalar que la presente iniciativa legislativa no genera impacto fiscal, no ordena la creación de nuevos gastos con cargo al Presupuesto General de la Nación y tampoco contempla el otorgamiento de beneficios tributarios que impliquen una reducción de los ingresos del Estado.

Por el contrario, la iniciativa se enmarca plenamente en los principios de austeridad, economía y eficiencia del gasto público. Al establecer prohibiciones claras sobre el uso de recursos en la promoción de particulares, el proyecto busca optimizar el presupuesto ya existente destinado a la comunicación gubernamental, asegurando que este se invierta exclusivamente en el cumplimiento de los fines misionales del Estado y en garantizar el derecho a la información de los ciudadanos.

En consecuencia, al no generar un gasto adicional, esta iniciativa legislativa es plenamente compatible con el Marco Fiscal de Mediano Plazo y no requiere la identificación de nuevas fuentes de financiación.

LEY ACTUAL	PROYECTO DE LEY
	<p>ARTÍCULO 1º. Objeto. La presente ley tiene por objeto modificar los artículos 10 de la Ley 1474 de 2011 y 6 de la Ley 2345 de 2023, con el fin de prohibir expresamente la destinación de recursos públicos en publicidad oficial y comunicación gubernamental para la promoción de la imagen, nombre o actividades de particulares que ejerzan labores voluntarias de naturaleza protocolaria o de gestión social bajo la figura comúnmente denominada “gestora o gestor social” o “primera dama o caballero”, así como del cónyuge, compañero o compañera permanente, o parientes dentro del segundo grado de consanguinidad, primero de afinidad o único civil del Presidente de la República, los Gobernadores, los Alcaldes y los Ordenadores del Gasto, independientemente de la denominación bajo la cual realicen sus actividades. Así mismo, establece los límites que rigen la relación de estos particulares frente a la función pública. Con esto, se busca fortalecer los principios de moralidad, imparcialidad y austeridad en el gasto público, y prevenir malas prácticas.</p>

LEY ACTUAL	PROYECTO DE LEY
<p>Ley 1474 de 2011</p> <p>ARTÍCULO 10. <i>Presupuesto de publicidad.</i> Los recursos que destinen las entidades públicas y las empresas y sociedades con participación mayoritaria del Estado del orden nacional y territorial, en la divulgación de los programas y políticas que realicen, a través de publicidad oficial o de cualquier otro medio o mecanismo similar que implique utilización de dineros del Estado, deben buscar el cumplimiento de la finalidad de la respectiva entidad y garantizar el derecho a la información de los ciudadanos. En esta publicidad oficial se procurará la mayor limitación, entre otros, en cuanto a contenido, extensión, tamaño y medios de comunicación, de manera tal que se logre la mayor austeridad en el gasto y la reducción real de costos.</p> <p>Los contratos que se celebren para la realización de las actividades descritas en el inciso anterior, deben obedecer a criterios preestablecidos de efectividad, transparencia y objetividad.</p> <p>Se prohíbe el uso de publicidad oficial, o de cualquier otro mecanismo de divulgación de programas y políticas oficiales, para la promoción de servidores públicos, partidos políticos o candidatos, o que hagan uso de su voz, imagen, nombre, símbolo, logo o cualquier otro elemento identificable que pudiese inducir a confusión.</p> <p>En ningún caso las entidades objeto de esta reglamentación podrán patrocinar, contratar o realizar directamente publicidad oficial que no esté relacionada en forma directa con las funciones que legalmente debe cumplir, ni contratar o patrocinar la impresión de ediciones de lujo o con policromías.</p> <p>PARÁGRAFO 1º. <Parágrafo derogado por el artículo 50 de la Ley 1551 de 2012></p>	<p>ARTÍCULO 2º. Modifíquese el artículo 10 de la Ley 1474 de 2011, el cual quedará así:</p> <p>ARTÍCULO 10. <i>Presupuesto de publicidad.</i> Los recursos que destinen las entidades públicas y las empresas y sociedades con participación mayoritaria del Estado del orden nacional y territorial, en la divulgación de los programas y políticas que realicen, a través de publicidad oficial o de cualquier otro medio o mecanismo similar que implique utilización de dineros del Estado, deben buscar el cumplimiento de la finalidad de la respectiva entidad y garantizar el derecho a la información de los ciudadanos. En esta publicidad oficial se procurará la mayor limitación, entre otros, en cuanto a contenido, extensión, tamaño y medios de comunicación, de manera tal que se logre la mayor austeridad en el gasto y la reducción real de costos.</p> <p>Los contratos que se celebren para la realización de las actividades descritas en el inciso anterior, deben obedecer a criterios preestablecidos de efectividad, transparencia y objetividad.</p> <p>Se prohíbe el uso de publicidad oficial, o de cualquier otro mecanismo de divulgación de programas y políticas oficiales, <u>incluyendo la amplificación de contenido originado en cuentas personales a través de canales institucionales, para la promoción de servidores públicos, partidos políticos o candidatos y de cualquier particular que ejerza labores voluntarias de naturaleza protocolaria o de gestión social bajo la figura comúnmente denominada “gestora o gestor social” o “primera dama o caballero”, así como del cónyuge, compañero o compañera permanente, o parientes dentro del segundo grado de consanguinidad, primero de afinidad o único civil del Presidente de la República, los Gobernadores, los Alcaldes y los Ordenadores del Gasto, independientemente de la denominación bajo la cual realicen sus actividades,</u> o que hagan uso de su voz, imagen, nombre, símbolo, logo o cualquier otro elemento identificable que pudiese inducir a confusión.</p> <p><u>Se prohíbe destinar, asignar o utilizar recursos públicos de cualquier naturaleza, incluyendo personal de planta o contratistas, tiempo de servicio, bienes muebles e inmuebles, equipos técnicos y logísticos, para el diseño, elaboración, producción, cubrimiento de eventos o divulgación de cualquier tipo de comunicación cuyo fin sea la promoción de los sujetos mencionados en el inciso anterior.</u></p> <p>En ningún caso las entidades objeto de esta reglamentación podrán patrocinar, contratar o realizar directamente publicidad oficial que no esté relacionada en forma directa con las funciones que legalmente debe cumplir, ni contratar o patrocinar la impresión de ediciones de lujo o con policromías.</p> <p>PARÁGRAFO 1º. <Parágrafo derogado por el artículo 50 de la Ley 1551 de 2012></p>

LEY ACTUAL	PROYECTO DE LEY
<p>PARÁGRAFO 2°. Lo previsto en este artículo no se aplicará a las Sociedades de Economía Mixta ni a las empresas industriales y comerciales del Estado que compitan con el sector público o privado o cuando existan motivos de interés público en salud. Pero en todo caso su ejecución deberá someterse a los postulados de planeación, relación costo beneficio, presupuesto previo y razonabilidad del gasto.</p> <p>PARÁGRAFO 3°. Las entidades del orden nacional y territorial a que se refiere esta disposición están obligadas a publicar periódicamente en su página de Internet toda la información relativa al presupuesto, planificación y gastos en las actividades descritas en el inciso primero de este artículo.</p>	<p>PARÁGRAFO 2°. Lo previsto en este artículo no se aplicará a las Sociedades de Economía Mixta ni a las empresas industriales y comerciales del Estado que compitan con el sector público o privado o cuando existan motivos de interés público en salud. Pero en todo caso su ejecución deberá someterse a los postulados de planeación, relación costo beneficio, presupuesto previo y razonabilidad del gasto.</p> <p>PARÁGRAFO 3°. Las entidades del orden nacional y territorial a que se refiere esta disposición están obligadas a publicar periódicamente en su página de Internet toda la información relativa al presupuesto, planificación y gastos en las actividades descritas en el inciso primero de este artículo.</p> <p><u>PARÁGRAFO 4°. En toda contratación o convenio que suscriban las entidades a las que se refiere este artículo, incluyendo los que se suscriban con Entidades Sin Ánimo de Lucro, y cuyo objeto contemple la divulgación de programas y políticas públicas, será de obligatorio cumplimiento incluir una cláusula en la que el contratista o cooperante se obliga a acatar en su integridad las prohibiciones de promoción contenidas en el presente artículo. El incumplimiento de esta obligación por parte del contratista dará lugar a las respectivas sanciones contractuales, incluida la declaratoria de incumplimiento y, cuando proceda conforme al régimen aplicable, la terminación anticipada, garantizando en todo caso el debido proceso, sin perjuicio de la responsabilidad disciplinaria y fiscal del servidor público que omitió la inclusión de dicha cláusula o la supervisión de su cumplimiento.</u></p>
<p>LEY 2345 de 2023</p> <p>ARTÍCULO 6°. <i>Prohibiciones.</i> Se prohíbe todo gasto en la publicidad de naturaleza estatal, que tenga el objeto de autopromocionar, enaltecer o denigrar la imagen de funcionarios del gobierno nacional o territorial a través de la promoción de sus cuentas personales en redes sociales, y/o de partido o movimiento político y marcas de gobierno.</p> <p>La publicidad que se realice en los procesos de rendición de cuentas y presentación de informes de gestión no podrá contener marcas de gobierno.</p> <p>También se prohíbe la imposición de mensajes, imágenes y marcas de gobierno en los bienes inmuebles y muebles donde funcionen instituciones y entidades públicas.</p> <p>PARÁGRAFO 1°. Esta disposición se aplicará sin perjuicio de la utilización por parte de las entidades estatales de otros medios para garantizar el derecho de información de los ciudadanos, aplicando las normas y principios de la transparencia y acceso a la información pública.</p> <p>PARÁGRAFO 2°. Esta disposición no afecta lo dispuesto por la normativa en materia de financiación estatal de campañas políticas.</p>	<p>ARTÍCULO 3°. Modifíquese el artículo 6° de la Ley 2345 de 2023, el cual quedará así:</p> <p>ARTÍCULO 6°. <i>Prohibiciones.</i> Se prohíbe todo gasto en la publicidad de naturaleza estatal que tenga el objeto de autopromocionar, enaltecer o denigrar la imagen de funcionarios del gobierno nacional o territorial, a través de <u>incluyendo</u> la promoción de sus cuentas personales en redes sociales, y/o de partido o movimiento político y marcas de gobierno, <u>así como la promoción de cualquier particular que ejerza labores voluntarias de naturaleza protocolaria o de gestión social bajo la figura comúnmente denominada “gestora o gestor social” o “primera dama o caballero” y del cónyuge, compañero o compañera permanente, o parientes dentro del segundo grado de consanguinidad, primero de afinidad o único civil del Presidente de la República, los Gobernadores, los Alcaldes y los Ordenadores del Gasto, independientemente de la denominación bajo la cual realicen sus actividades.</u></p> <p>La publicidad que se realice en los procesos de rendición de cuentas y presentación de informes de gestión no podrá contener marcas de gobierno.</p> <p>También se prohíbe la imposición de mensajes, imágenes y marcas de gobierno en los bienes inmuebles y muebles donde funcionen instituciones y entidades públicas.</p> <p>PARÁGRAFO 1°. Esta disposición se aplicará sin perjuicio de la utilización por parte de las entidades estatales de otros medios para garantizar el derecho de información de los ciudadanos, aplicando las normas y principios de la transparencia y acceso a la información pública.</p> <p>PARÁGRAFO 2°. Esta disposición no afecta lo dispuesto por la normativa en materia de financiación estatal de campañas políticas.</p>

LEY ACTUAL	PROYECTO DE LEY
	<p>ARTÍCULO 4°. En ningún caso el ejercicio de labores voluntarias de naturaleza protocolaria o de gestión social bajo la figura comúnmente denominada “gestora o gestor social” o “primera dama o caballero” o la calidad de cónyuge, compañero o compañera permanente, o pariente dentro del segundo grado de consanguinidad, primero de afinidad o único civil del Presidente de la República, los Gobernadores, los Alcaldes y los Ordenadores del Gasto, independientemente de la denominación bajo la cual realicen sus actividades, conferirán al particular la calidad de servidor público, ni le otorgarán la facultad de impartir órdenes, dirigir o determinar las funciones de los empleados o contratistas del Estado.</p> <p>Así mismo, el ejercicio de las labores voluntarias o la existencia del vínculo familiar tampoco podrán ser utilizadas como justificación para destinar recursos públicos de cualquier naturaleza para la promoción de su imagen, nombre o actividades personales, en los términos de la presente ley.</p> <p>En ningún caso las entidades públicas del orden nacional o territorial, ni los servidores públicos en ejercicio de sus funciones, podrán reconocer, designar, presentar o permitir que actúe bajo la denominación de “gestora o gestor social”, “primera dama o caballero” o cualquier equivalente, a la persona que ostente la calidad de servidor público, particular que ejerza funciones públicas, miembro de corporación pública de elección popular, candidato inscrito o candidato electo a cargo de elección popular.</p> <p>PARÁGRAFO. Constituye falta gravísima, en los términos del régimen disciplinario aplicable, la acción u omisión del servidor público que autorice o permita la infracción a las prohibiciones contenidas en la presente ley, sin perjuicio de las acciones penales y de responsabilidad fiscal a que haya lugar.</p>
	<p>ARTÍCULO 5°. Vigencia. La presente ley entrará a regir a partir de su sanción, promulgación y publicación en el Diario Oficial.</p>

X. PROPOSICIÓN.

En atención a las consideraciones anteriormente expuestas, se presenta PONENCIA POSITIVA, y se solicita respetuosamente a los integrantes de la Comisión Cuarta Constitucional Permanente de la Cámara de Representantes dar primer debate al **Proyecto de Ley número 554 de 2026 Cámara**, por la cual se modifican los artículos 10 de la Ley 1474 de 2011 y 6 de la Ley 2345 de 2023, prohibiendo el uso de recursos públicos en la promoción de particulares que ejerzan labores voluntarias de gestión social y en la promoción de los parientes del Presidente de la República, los Gobernadores, los Alcaldes y los Ordenadores del gasto y se dictan otras disposiciones. Conforme el texto propuesto.

Del honorable Representante,



MODESTO ENRIQUE AGUILERA VIDES
Representante a la Cámara

TEXTO PROPUESTO PARA PRIMER DEBATE EN LA COMISIÓN CUARTA CONSTITUCIONAL PERMANENTE DE LA CÁMARA DE REPRESENTANTES DEL PROYECTO DE LEY NÚMERO 554 de 2026 CÁMARA

por la cual se modifican los artículos 10 de la Ley 1474 de 2011 y 6 de la Ley 2345 de 2023, prohibiendo el uso de recursos públicos en la promoción de particulares que ejerzan labores voluntarias de gestión social y en la promoción de los parientes del Presidente de la República, los Gobernadores, los Alcaldes y los Ordenadores del Gasto y se dictan otras disposiciones.

El Congreso de Colombia

DECRETA:

ARTÍCULO 1º. Objeto. La presente ley tiene por objeto modificar los artículos 10 de la Ley 1474 de 2011 y 6º de la Ley 2345 de 2023, con el fin de prohibir expresamente la destinación de recursos públicos en publicidad oficial y comunicación gubernamental para la promoción de la imagen, nombre o actividades de particulares que ejerzan labores voluntarias de naturaleza protocolaria o de gestión social bajo la figura comúnmente denominada “gestora o gestor social” o “primera dama o caballero”, así como del cónyuge, compañero o compañera permanente, o parientes dentro del segundo grado de consanguinidad, primero de afinidad o único civil del Presidente de la República, los Gobernadores, los Alcaldes y los Ordenadores del Gasto, independientemente de la denominación bajo la cual realicen sus actividades. Así mismo, establece los límites que rigen la relación de estos particulares frente a la función pública. Con esto, se busca fortalecer los principios de moralidad, imparcialidad y austeridad en el gasto público, y prevenir malas prácticas.

ARTÍCULO 2º. Modifíquese el artículo 10 de la Ley 1474 de 2011, el cual quedará así:

ARTÍCULO 10. Presupuesto de publicidad. Los recursos que destinen las entidades públicas y las empresas y sociedades con participación mayoritaria del Estado del orden nacional y territorial, en la divulgación de los programas y políticas que realicen, a través de publicidad oficial o de cualquier otro medio o mecanismo similar que implique utilización de dineros del Estado, deben buscar el cumplimiento de la finalidad de la respectiva entidad y garantizar el derecho a la información de los ciudadanos. En esta publicidad oficial se procurará la mayor limitación, entre otros, en cuanto a contenido, extensión, tamaño y medios de comunicación, de manera tal que se logre la mayor austeridad en el gasto y la reducción real de costos.

Los contratos que se celebren para la realización de las actividades descritas en el inciso anterior, deben obedecer a criterios preestablecidos de efectividad, transparencia y objetividad.

Se prohíbe el uso de publicidad oficial, o de cualquier otro mecanismo de divulgación de programas y políticas oficiales, incluyendo la amplificación de contenido originado en cuentas personales a través de canales institucionales, para la promoción de servidores públicos, partidos

políticos o candidatos y de cualquier particular que ejerza labores voluntarias de naturaleza protocolaria o de gestión social bajo la figura comúnmente denominada “gestora o gestor social” o “primera dama o caballero”, así como del cónyuge, compañero o compañera permanente, o parientes dentro del segundo grado de consanguinidad, primero de afinidad o único civil del Presidente de la República, los Gobernadores, los Alcaldes y los Ordenadores del Gasto, independientemente de la denominación bajo la cual realicen sus actividades, o que hagan uso de su voz, imagen, nombre, símbolo, logo o cualquier otro elemento identificable que pudiese inducir a confusión.

Se prohíbe destinar, asignar o utilizar recursos públicos de cualquier naturaleza, incluyendo personal de planta o contratistas, tiempo de servicio, bienes muebles e inmuebles, equipos técnicos y logísticos, para el diseño, elaboración, producción, cubrimiento de eventos o divulgación de cualquier tipo de comunicación cuyo fin sea la promoción de los sujetos mencionados en el inciso anterior.

En ningún caso las entidades objeto de esta reglamentación podrán patrocinar, contratar o realizar directamente publicidad oficial que no esté relacionada en forma directa con las funciones que legalmente debe cumplir, ni contratar o patrocinar la impresión de ediciones de lujo o con policromías.

PARÁGRAFO 1º. <Parágrafo derogado por el artículo 50 de la Ley 1551 de 2012>.

PARÁGRAFO 2º. Lo previsto en este artículo no se aplicará a las Sociedades de Economía Mixta ni a las empresas industriales y comerciales del Estado que compitan con el sector público o privado o cuando existan motivos de interés público en salud. Pero en todo caso su ejecución deberá someterse a los postulados de planeación, relación costo beneficio, presupuesto previo y razonabilidad del gasto.

PARÁGRAFO 3º. Las entidades del orden nacional y territorial a que se refiere esta disposición están obligadas a publicar periódicamente en su página de Internet toda la información relativa al presupuesto, planificación y gastos en las actividades descritas en el inciso primero de este artículo.

PARÁGRAFO 4º. En toda contratación o convenio que suscriban las entidades a las que se refiere este artículo, incluyendo los que se suscriban con Entidades Sin Ánimo de Lucro, y cuyo objeto contemple la divulgación de programas y políticas públicas, será de obligatorio cumplimiento incluir una cláusula en la que el contratista o cooperante se obliga a acatar en su integridad las prohibiciones de promoción contenidas en el presente artículo. El incumplimiento de esta obligación por parte del contratista dará lugar a las respectivas sanciones contractuales, incluida la declaratoria de incumplimiento y, cuando proceda conforme al régimen aplicable, la terminación anticipada, garantizando en todo caso el debido proceso, sin perjuicio de la responsabilidad disciplinaria y fiscal

del servidor público que omitió la inclusión de dicha cláusula o la supervisión de su cumplimiento.

ARTÍCULO 3°. Modifíquese el artículo 6° de la Ley 2345 de 2023, el cual quedará así:

ARTÍCULO 6°. Prohibiciones. Se prohíbe todo gasto en la publicidad de naturaleza estatal que tenga el objeto de autopromocionar, enaltecer o denigrar la imagen de funcionarios del Gobierno nacional o territorial, incluyendo la promoción de sus cuentas personales en redes sociales, y/o de partido o movimiento político y marcas de gobierno, así como la promoción de cualquier particular que ejerza labores voluntarias de naturaleza protocolaria o de gestión social bajo la figura comúnmente denominada “gestora o gestor social” o “primera dama o caballero” y del cónyuge, compañero o compañera permanente, o parientes dentro del segundo grado de consanguinidad, primero de afinidad o único civil del Presidente de la República, los Gobernadores, los Alcaldes y los Ordenadores del Gasto, independientemente de la denominación bajo la cual realicen sus actividades.

La publicidad que se realice en los procesos de rendición de cuentas y presentación de informes de gestión no podrá contener marcas de gobierno.

También se prohíbe la imposición de mensajes, imágenes y marcas de gobierno en los bienes inmuebles y muebles donde funcionen instituciones y entidades públicas.

PARÁGRAFO 1°. Esta disposición se aplicará sin perjuicio de la utilización por parte de las entidades estatales de otros medios para garantizar el derecho de información de los ciudadanos, aplicando las normas y principios de la transparencia y acceso a la información pública.

PARÁGRAFO 2°. Esta disposición no afecta lo dispuesto por la normativa en materia de financiación estatal de campañas políticas.

ARTÍCULO 4°. En ningún caso el ejercicio de labores voluntarias de naturaleza protocolaria o de gestión social bajo la figura comúnmente denominada “gestora o gestor social” o “primera dama o caballero” o la calidad de cónyuge, compañero o compañera permanente, o pariente dentro del segundo grado de consanguinidad, primero de afinidad o único civil del Presidente de la República, los Gobernadores, los Alcaldes y los Ordenadores del Gasto, independientemente de la denominación bajo la cual realicen sus actividades, conferirán al particular la calidad de servidor público, ni le otorgarán la facultad de impartir órdenes, dirigir o determinar las funciones de los empleados o contratistas del Estado.

Así mismo, el ejercicio de las labores voluntarias o la existencia del vínculo familiar tampoco podrán ser utilizadas como justificación para destinar recursos públicos de cualquier naturaleza para la

promoción de su imagen, nombre o actividades personales, en los términos de la presente ley.

En ningún caso las entidades públicas del orden nacional o territorial, ni los servidores públicos en ejercicio de sus funciones, podrán reconocer, designar, presentar o permitir que actúe bajo la denominación de “gestora o gestor social”, “primera dama o caballero” o cualquier equivalente, a la persona que ostente la calidad de servidor público, particular que ejerza funciones públicas, miembro de corporación pública de elección popular, candidato inscrito o candidato electo a cargo de elección popular.

PARÁGRAFO. Constituye falta gravísima, en los términos del régimen disciplinario aplicable, la acción u omisión del servidor público que autorice o permita la infracción a las prohibiciones contenidas en la presente ley, sin perjuicio de las acciones penales y de responsabilidad fiscal a que haya lugar.

ARTÍCULO 5°. Vigencia. La presente ley entrará a regir a partir de su sanción, promulgación y publicación en el *Diario Oficial*.

Del honorable Representante,

MODESTO ENRIQUE AGUILERA VIDES
Representante a la Cámara

C O N T E N I D O

Gaceta número 722 - martes, 16 de junio de 2026	
CÁMARA DE REPRESENTANTES	
PONENCIAS	
	Págs.
Informe de ponencia positiva para primer debate al proyecto de ley número 539 de 2026 Cámara, por medio de la cual se tipifican conductas asociadas al mercenarismo y reclutamiento para conflictos armados en el exterior.	1
Informe de ponencia positiva para primer debate del Proyecto de Ley número 554 de 2026 Cámara, Proyecto de Ley número 554 de 2026 Cámara, por la cual se modifican los artículos 10 de la Ley 1474 de 2011 y 6° de la Ley 2345 de 2023, prohibiendo el uso de recursos públicos en la promoción de particulares que ejerzan labores voluntarias de gestión social y en la promoción de los parientes del presidente de la república, los gobernadores, los alcaldes y los ordenadores del gasto y se dictan otras disposiciones.....	16