



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 - Nº 271

Bogotá, D. C., lunes 13 de abril de 2026

EDICIÓN DE 19 PÁGINAS

DIRECTORES: DIEGO ALEJANDRO GONZÁLEZ GONZÁLEZ
SECRETARIO GENERAL DEL SENADO
www.secretariasenado.gov.co

JAIME LUIS LACOUTURE PEÑALOZA
SECRETARIO GENERAL DE LA CÁMARA
www.camara.gov.co

RAMA LEGISLATIVA DEL PODER PÚBLICO

CÁMARA DE REPRESENTANTES

PROYECTOS DE LEY

PROYECTO DE LEY NÚMERO 528 DE 2026 CÁMARA

por medio de la cual se modifica la Ley 1565 de 2012 - Ley de Retorno, y se dictan otras disposiciones.

Bogotá, viernes 6 de marzo de 2026

Honorable Representante

JULIÁN LÓPEZ

Presidente Cámara de Representantes

L. C.

Doctor

Jaime Luis Lacouture

Secretario General Cámara

Referencia: Proyecto de Ley número 528 de 2026 Cámara, por medio de la cual se modifica la Ley 1565 de 2012 – Ley de Retorno, y se dictan otras disposiciones.

Respetados doctores,

Por medio de la presente, nos permitimos radicar ante ustedes, el Proyecto de Ley número 528 de 2026, *por medio de la cual se modifica la Ley 1565 de 2012 – Ley de Retorno, y se dictan otras disposiciones.*

De esta manera, ponemos a consideración del Congreso de la República este proyecto de ley, con el fin de iniciar el trámite correspondiente y cumplir con las exigencias dictadas por la ley y la Constitución.

Cordialmente,

Carmen Felisa Ramírez Boscán

Representante a la Cámara por la circunscripción internacional

PROYECTO DE LEY NÚMERO 528 DE 2026 CÁMARA

por medio de la cual se modifica la Ley 1565 de 2012 – Ley de Retorno y se dictan otras disposiciones.

El Congreso de Colombia

DECRETA:

Artículo 1º. Modifíquese el artículo 1º de la Ley 1565 de 2012, el cual quedará así:

Artículo 1. Objeto. Brindar un acompañamiento integral y crear incentivos de carácter social, aduanero, tributario y financiero a colombianos que retornen de manera voluntaria o involuntaria al país.

Artículo 2º. Modifíquese el artículo 2º de la Ley 1565 de 2012, el cual quedará así:

Artículo 2º. Requisitos. Los colombianos que viven en el extranjero podrán acogerse a lo dispuesto en la presente ley, siempre y cuando cumplan los siguientes requisitos:

- Acreditar que ha permanecido en el extranjero por lo menos un (1) año para acogerse a los beneficios de la presente ley;
- Realizar la inscripción en el Registro Único de Retorno;
- Ser mayor de edad.

Parágrafo 1º. Personas excluidas de los beneficios que otorga esta ley. La presente ley no beneficia a personas con pena privativa de la libertad por condenas vigentes en Colombia o en el exterior. Tampoco se beneficiarán aquellas personas que hayan sido condenadas por delitos en contra de la administración Pública.

Parágrafo 2º. La Comisión Intersectorial para el Retorno podrá omitir la acreditación del tiempo de permanencia en el exterior, para facilitar el acceso a

los beneficios de la presente ley en casos de retorno por fuerza mayor por motivos especiales tales como, causas humanitarias, retorno solidario, deportaciones masivas, graves emergencias, desastres naturales y otros.

Parágrafo 3°. En los casos de deportaciones, la Comisión Intersectorial para el Retorno omitirá la acreditación del tiempo de permanencia en el exterior del que trata el presente artículo, en su literal a, para efectos de considerarse beneficiario de lo dispuesto en esta ley.

Parágrafo 4°. La situación migratoria del colombiano residente en el extranjero no será tenida en cuenta para obtener los beneficios expresados en la presente ley.

Parágrafo 5°. La Comisión Intersectorial para el Retorno, determinará los mecanismos de verificación de requisitos.

Parágrafo 6°. Los connacionales podrán aplicar a varios tipos de retorno, según sus condiciones y necesidades particulares, con el propósito de alcanzar su estabilización socioeconómica.

Parágrafo 7°. Una vez inscrito en el Registro Único de Retornados, el ciudadano podrá acceder a la oferta en programas, planes y proyectos que beneficien a esta población. No se podrá presentar nuevas solicitudes de retorno de un mismo connacional en un periodo inferior a cinco (5) años. En todo caso los beneficios fiscales y tributarios únicamente serán otorgados por una sola vez.

Parágrafo 8°. En caso de coyunturas migratorias en donde se presenten retornos masivos, deportaciones masivas, o casos particulares de fuerza mayor y causas humanitarias, el Ministerio de Relaciones Exteriores a través de la Dirección de asuntos Migratorios, Consulares y Servicio al Ciudadano, o quien haga sus veces, establecerá mecanismos o estrategias para el fortalecimiento del Registro Único de Retorno, con la participación obligatoria de las entidades que atienden la población migrante.

Artículo 3°. Modifíquese el artículo 3° de la Ley 1565 de 2012, agregando dos nuevos literales f y g, correspondientes a dos nuevos tipos de retorno, así:

f) Retorno agrario. Es el retorno que realiza el colombiano que, residiendo en el exterior y teniendo vocación, experiencia o formación en actividades agrícolas, pecuarias, forestales o afines, decide regresar a su lugar de origen o a un territorio rural en Colombia para establecer su proyecto de vida en el campo. Este retorno está orientado a la recuperación del tejido social rural, la seguridad alimentaria y el desarrollo sostenible del territorio.

g) Retorno por deportación. Es el retorno en el que un colombiano residente en el exterior es obligado a regresar a su país de origen, por causa de una medida decretada por las autoridades administrativas o judiciales del país de residencia, en cumplimiento de un

acto de deportación, de conformidad con lo establecido en el artículo 7°, numeral 9, de la Ley 2136 de 2021.

Artículo 4°. Modifíquese el artículo 4° de la Ley 1565 de 2012, el cual quedará así:

Artículo 4°. Incentivos y acompañamiento integral a los tipos de retorno. El Gobierno nacional, a través de las entidades que hacen parte de la Comisión Intersectorial para el Retorno, acompañará a los colombianos que regresen desde el exterior para contribuir a su inserción e integración en Colombia, brindando atención a sus necesidades a través de rutas y ofertas diferenciales en el territorio nacional por un periodo de cuatro (4) años, y que genere oportunidades económicas y sociales que aporten al desarrollo nacional.

Las entidades competentes mencionadas en este artículo coordinarán con el Ministerio de Relaciones Exteriores, todo lo relacionado con el retorno.

Para el retorno solidario, El Gobierno nacional, en coordinación con el Sistema Nacional de la Atención y Reparación Integral a las Víctimas, formulará el Plan de acompañamiento al Retorno Solidario que contemple alianzas interinstitucionales y de cooperación, que permita brindar las herramientas para facilitar el acceso a servicios de salud, educación, inserción laboral, emprendimiento y adquisición de vivienda, capacitaciones a nivel laboral, así como asistencia social, psicológica y asesoría jurídica en caso de ser necesario, en concordancia con lo establecido en la Ley 1448 de 2011 y las leyes que la modifiquen, adicionen o sustituyan.

Para el retorno humanitario, El Gobierno nacional, a través del Departamento Administrativo de Prosperidad Social y en coordinación con las autoridades locales, propondrá alternativas para programas de apoyo que permitan una atención humanitaria de emergencia para atender y eliminar la situación de riesgo del migrante en retorno, así como su vinculación a los programas sociales del Estado en su lugar de reasentamiento, previo cumplimiento de los requisitos fijados para los mismos.

En caso de presentarse el regreso masivo de connacionales en situación de vulnerabilidad, se articulará la atención de emergencias con la Unidad Nacional de Gestión de Riesgos de Desastres, con quien se coordinará la atención inmediata de la población retornada y se incluirá en el Registro Único de Retorno.

Para el retorno laboral, El Gobierno nacional, a través del Ministerio del Trabajo, planteará estrategias de acompañamiento laboral para acceder a orientación ocupacional, capacitación y búsqueda de empleo de la población retornada.

Así mismo, en coordinación con el Ministerio de Educación Nacional, las instituciones de educación superior o formación técnica o tecnológica, reconocidas o autorizadas en Colombia fomentarán la inclusión de los colombianos que retornen como formadores de acuerdo con sus competencias, cualificaciones, capacidades, saberes, oficios y

experiencias de carácter laboral adquiridas en el exterior o en Colombia.

En el caso de los Deportistas retornados el Ministerio del Deporte se encargará de apoyarlos y facilitarles las rutas para el acceso a los diferentes programas de vivienda, crédito y demás, disponibles por la entidad para brindar apoyo a los deportistas, en este caso reintegrarse al país y continuar con su ejercicio laboral y la continuidad de su disciplina.

Para el retorno productivo, El Gobierno nacional, a través del Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, en conjunto con el Servicio Nacional de Aprendizaje (Sena), integrará en su oferta la capacitación y acompañamiento según su competencia, para el desarrollo y asesoría de emprendimientos y/o fortalecimiento a proyectos productivos en marcha, así como el acceso a capital semilla, cofinanciación de recursos ligados al Plan de Desarrollo de su departamento y/o municipio de reasentamiento, y/o créditos para el mismo fin, en coordinación con las políticas nacionales y regionales de competitividad y emprendimiento. Asimismo, buscará alternativas para incluir a la población retornada como sujeto de las políticas y los fondos de emprendimiento vigentes.

Para el retorno académico, El Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación, en coordinación con el Ministerio de Trabajo y el Ministerio de Educación Nacional, incluirá en su oferta institucional un programa permanente para incentivar el retorno de los colombianos radicados en el exterior que obtengan títulos en educación superior de los niveles de maestría y doctorado. Este programa permitirá la inscripción de los retornados para la gestión de su vinculación laboral, profesional, y docente, mediante la publicación de sus perfiles académicos y profesionales, en la red del servicio público de empleo.

Para el retorno agrario, el Estado colombiano, a través de las entidades competentes, proveerá un acompañamiento integral que comprenda el acceso preferente a los programas de tierras, subsidios integrales de reforma agraria y vivienda rural; la facilitación para la adquisición de activos productivos, insumos y especies menores o mayores para el inicio o fortalecimiento de una unidad productiva; la asistencia técnica agropecuaria especializada y la transferencia de tecnología mediante extensión rural; el ofrecimiento de líneas de crédito blando y el incentivos para la capitalización rural, y el apoyo para la comercialización, la agregación de valor y el acceso a sellos de calidad, en concordancia con los planes de desarrollo rural a nivel territorial y las políticas agrarias vigentes a nivel nacional.

Para el retorno por deportación, Se garantizará el acceso prioritario a programas de atención psicosocial, legal y reintegración socioeconómica, en coordinación con el Ministerio de Relaciones Exteriores, Migración Colombia, la Defensoría del Pueblo, el Ministerio de la Igualdad y Equidad, el Ministerio de Salud y Protección Social, el

Departamento Administrativo para la Prosperidad Social, la Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres, el Ministerio del Trabajo y las entidades departamentales y municipales, para garantizar su reintegración y defensa de derechos, asegurando acceso inmediato a servicios básicos de emergencia, atención de servicios a salud en el régimen subsidiado y acceso a programas de estabilización socioeconómica con enfoque diferencial, dada la naturaleza involuntaria de su retorno, sin que para ello sea necesaria una declaratoria de emergencia.

Parágrafo 1°. Los tipos de retorno serán complementarios entre sí. Los connacionales inscritos en el Registro Único de Retorno podrán acceder a la oferta de los planes de acompañamiento de cada tipo de retorno según sus necesidades y conforme cumplan con los requisitos dispuestos para cada uno de los beneficios y apoyos.

Parágrafo 2°. La Comisión Intersectorial para el Retorno, formulará un Plan General de Acompañamiento al Retorno, incluyendo los planes de acompañamiento por tipo de retorno y la oferta de entidades del Estado. El cual será evaluado en su impacto anualmente.

Parágrafo 3°. En el entorno productivo y en el retorno agrícola, aquellos emprendimientos y/o fortalecimiento de proyectos productivos en marcha, que tengan acceso a capital semilla y/o que sean cofinanciados con recursos de las entidades territoriales deberán garantizar la generación de empleo.

Artículo 5°. Modifíquese el artículo 7° de la Ley 1565 de 2012, el cual quedará así:

Artículo 7°. Incentivos sobre la situación militar. El Gobierno nacional a través de la Dirección de Reclutamiento y Control de Reservas del Ejército Nacional, permitirá a todos los varones mayores de 25 años, que no hayan resuelto su situación militar y que retornen al país, la definición de su situación militar sin que haya lugar al cobro de las sanciones y multas que establece la Ley 48 de 1993.

Para los varones entre 18 y 25 años no cumplidos, la Dirección de Reclutamiento y Control de Reservas del Ejército Nacional, facilitará la definición de la situación militar, previa cancelación del 50% de (1) un SMLMV si el joven pertenece a las categorías 1, 2 y 3 del Sisbén; y de (1) un SMLMV para todos los demás casos.

La definición de la situación militar de personas mayores de 24 años, se resolverá de conformidad con lo dispuesto en la Ley 2341 del 2023.

La situación militar de los colombianos que retornen al país, se podrá definir a través de la prestación del servicio social para la paz contemplado en la Ley 2272 de 2022 a nivel internacional, en las sedes de todas las misiones consulares o diplomáticas de Colombia en el exterior.

Artículo 6°. Modifíquese el artículo 9° de la Ley 1565 de 2012, el cual quedará así:

Artículo 9º. Acompañamiento institucional. El Ministerio de Relaciones Exteriores, con cargo a Colombia Nos Une y el Fondo Rotatorio del mismo Ministerio, diseñará, implementará, supervisará y gerenciará los Centros de Referenciación y Oportunidad para el Retorno (Crore), como entidades regionales de operación estable en las zonas de origen migratorio y retorno para atender a la población objeto de la presente ley, cuya oficina de operación física, será dispuesta por la respectiva Gobernación en cada capital de departamento en donde sea implementado cada Crore, o en el municipio que así lo requiera, según las necesidades locales.

Con el fin de fortalecer el acompañamiento institucional a nivel local y regional de que trata el presente artículo, el DPS y Colombia Nos Une en articulación con los departamentos y municipios estructurarán e implementarán programas para la población retornada, con especial énfasis en atención humanitaria, emprendimiento y reinserción laboral.

Con el fin de fortalecer el acompañamiento institucional, los municipios y departamentos que identifiquen la necesidad de coordinar acciones de atención a población colombiana retornada conformarán, acorde a sus necesidades, Redes Interinstitucionales de Atención al Migrante como espacios de articulación de entidades públicas, sector privado y organismos de cooperación, con el objetivo de:

- Referenciar ante los Crore, o inscribir directamente en caso de que no haya presencia de estos centros en el departamento, a la población retornada en el Registro Único de Retorno.
- Implementar el plan de acompañamiento al retorno formulado por la autoridad municipal o departamental.
- Determinar la oferta local para la población retornada y núcleos familiares mixtos.
- Consolidar rutas de atención y escalar las problemáticas identificadas en la prestación de servicios ante la Comisión Intersectorial para el Retorno o a la Comisión Nacional Intersectorial de Migración.

Artículo 7º. Fondo para deportaciones o retornos masivos. Modifíquese el artículo 6º del Decreto número 4976 de 2011, incluyendo un nuevo numeral 8, así:

- En los casos de deportaciones o retornos masivos de connacionales, el Ministerio de Relaciones Exteriores, las embajadas y consulados respectivos coordinarán la repatriación de los connacionales, brindarán asistencia y protección inmediata de emergencia.

Artículo 8º. Adiciónese un artículo nuevo a la Ley 1565 de 2012, así:

Artículo nuevo. Programa de atención a personas preretornadas. Créese el Programa de Atención a personas preretornadas, con el objetivo de orientar y atender a aquellas personas colombianas quienes, residiendo en el exterior, han manifestado formalmente ante las misiones consulares del Ministerio de Relaciones Exteriores, su voluntad de retornar al país y se encuentran en proceso de preparación para dicho retorno.

El Estado colombiano, bajo la coordinación del Ministerio de Relaciones Exteriores y a través de las entidades competentes, brindará a las personas preretornadas una orientación especial, garantizando acciones de acompañamiento integral que permitan su retorno digno, seguro ordenado, regular y sostenible, en condiciones de igualdad y sin discriminación.

Dicha protección incluirá, entre otras, las siguientes medidas:

- Atención, registro y certificación de condición de personas preretornadas, expedida por el Ministerio de Relaciones Exteriores a través de sus misiones consulares.
- Orientación e información anticipada sobre planes, programas, proyectos y políticas de empleo, educación, emprendimiento, salud, vivienda y demás disponibles en el territorio nacional para el beneficio de la población retornada.
- Acompañamiento jurídico y social para la gestión de trámites relacionados con su reintegración al país en todos los ámbitos relacionados con sus necesidades de retorno.

Artículo 9º. Reglamentación. El Gobierno nacional reglamentará en el término de doce (12) meses contados a partir de la promulgación y sanción de esta ley, todas sus disposiciones que así lo requieran.

Artículo 10. Vigencia. La presente ley rige a partir de su promulgación y sanción y deroga todas las anteriores que le sean contrarias.

Cordialmente,


CARMEN FELISA RAMÍREZ BOSCÁN
Representante a la Cámara
Circunscripción Internacional

PROYECTO DE LEY NÚMERO 528 DE 2026
CÁMARA

por medio de la cual se modifica la Ley 1565 de 2012 – Ley de Retorno, y se dictan otras disposiciones.

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

La presente exposición de motivos se desarrollará de la siguiente manera:

- Objeto y principales aspectos del proyecto de ley
- Contenido de la iniciativa

- Justificación
- Estudio de impacto fiscal
- Conflicto de intereses

Así las cosas,

1. Objeto y principales aspectos del proyecto de ley

Esta ley tiene por objeto modificar y actualizar la Ley 1565 de 2012, conocida como la Ley del Retorno, la cual, en su texto actual y original, contiene incentivos de carácter aduanero, tributario y financiero concernientes al retorno de los colombianos y colombianas, brindando un acompañamiento integral a aquellos connacionales que voluntariamente desean retornar al país, según lo estipulado en su primer artículo.

A continuación se exponen de manera preliminar, los cambios y las mejoras propuestas en la presente iniciativa legislativa, propiciando un giro hacia una política de Estado que comprende las múltiples facetas actuales del fenómeno del retorno y que se ocupa de todas y todos nuestros connacionales, sin distinción alguna.

Estos son los principales beneficios que trae consigo:

- Reconocimiento y atención integral para las personas deportadas, mediante la creación del tipo de retorno: retorno por deportación:** por primera vez, se incluye la figura de la “deportación” como un tipo de retorno. Esta tipificación permite superar el vacío legal que existe actualmente para esta población y atender de manera digna y especializada a quienes regresan en estas circunstancias difíciles, bajo una oferta interinstitucional diseñada especialmente para su reinserción social y económica, transformando un momento de vulnerabilidad en una oportunidad de recomenzar al interior del país.
- Eliminación del requisito de permanencia mínima en el extranjero para el caso de personas deportadas:** como una medida de solidaridad y de protección especial a personas en alta condición de vulnerabilidad, se elimina cualquier requisito de permanencia mínima en el exterior para las personas deportadas, bajo el entendido de su retorno involuntario y su situación de desamparo. Con esta medida, la ley les extiende inmediatamente su protección, asegurando que reciban el apoyo estatal colombiano desde el primer día, tal como sus condiciones reales de existencia lo requieren.
- Reducción del requisito de permanencia para los demás tipos de retorno:** Reducir el requisito de permanencia mínima en el exterior de 3 años a 1 año, para el caso de los demás tipos actuales de retorno, como un acto de justicia y pragmatismo que amplía el espectro de colombianas y colombianos

que pueden acceder a los beneficios de la Ley del Retorno, incluyendo a quienes tras un tiempo breve fuera, deciden de manera voluntaria que su futuro y el de sus familias definitivamente está en Colombia. De esta manera, más ciudadanas y ciudadanos podrán establecerse de nuevo en el país en condiciones favorables, contribuyendo además con su experiencia y capital al desarrollo nacional.

- Protección frente a casos de deportaciones masivas:** la inclusión de personas objeto de deportaciones masivas como beneficiarias a través del Fondo de Especial para las Migraciones (FEM), en casos especiales de vulnerabilidad y por razones humanitarias, se plantea como una medida que facilita, organiza y dispone una vía jurídica real de atención y protección por parte del Estado colombiano, en un fondo que está precisamente diseñado para facilitar la asistencia y protección inmediata a nuestros connacionales en el exterior.
- Acompañamiento más prolongado para un retorno sólido:** mediante disposición que plantea extender de 2 a 4 años el tiempo de permanencia como beneficiario o beneficiaria de la ley, apostándole al éxito de la ley no solamente a corto, sino a mediano plazo. Con este cambio, se pretende dar tiempo suficiente para que las personas consoliden sus proyectos de vida, negocios y estabilidad familiar, propendiendo que su regreso sea definitivo y más estable.
- Modernización de la definición de la situación militar:** se actualizan las modalidades para definir la situación militar a los parámetros legales que han surgido en los últimos tiempos, incluyendo también la opción de prestar el Servicio Social para la Paz en las sedes de Consulados y Embajadas de Colombia en el mundo, como forma de definir la situación militar de los jóvenes en proceso de retornar a Colombia.
- Atención proactiva a través de la implementación del programa de Atención a personas preretornadas:** introducimos una categoría pionera para la atención a personas preretornadas y un programa de acompañamiento a las mismas, ya no esperando a que el ciudadano pise suelo colombiano para ayudarlo. Iniciaremos un acompañamiento integral en el exterior, facilitando un retorno digno, seguro, ordenado, regular y sostenible. Esto maximiza las oportunidades de éxito del retorno y minimiza sus riesgos.
- Eliminación de barreras de acceso a varios tipos de retorno simultáneamente:** se dispone la aplicación de la norma a circunstancias reales complejas en las

cuales convergen varias necesidades para las personas retornadas, permitiendo que los connacionales en el exterior que apliquen a esta ley, puedan hacerlo por la vía de no solamente uno, sino varios tipos de retorno, según las necesidades particulares de cada caso.

9. Creación del retorno agrario, como un nuevo tipo de retorno. Se plantea como el retorno que realiza el colombiano con vocación, experiencia o formación agropecuaria que, residiendo en el exterior, decide establecerse de manera definitiva en un territorio rural del país, desarrollando actividades productivas en el campo colombiano.

10. Aporte de espacio físico para el desempeño funcional de los Centros de Referenciación y Oportunidad para el Retorno (Crore): con el objetivo de dignificar trabajo de funcionarias y funcionarios de cada Crore, se determina la disposición de un espacio físico que facilite el desempeño institucional de sus funciones, el cual será aportado por la respectiva Gobernación del Departamento en el cual exista esta figura del nivel central del Estado colombiano.

2. Contenido de la iniciativa

La presente iniciativa está compuesta por diez (10) artículos, incluyendo disposiciones sobre su vigencia y derogatorias. Cada uno de ellos desarrolla de manera integral los componentes sustantivos de la reforma, los cuales se describen a continuación.

- **Artículo 1°.** Este artículo modifica el artículo 1° de la Ley 1565 de 2012 para actualizar su objeto. En adelante, la ley tendrá por finalidad brindar un acompañamiento integral a las personas colombianas que retornen al país, ya sea de forma voluntaria o involuntaria, y crear incentivos de carácter social, aduanero, tributario y financiero destinados a facilitar dicho proceso de retorno. La modificación mantiene la estructura general del artículo original, pero amplía su alcance al incluir de manera expresa tanto el retorno voluntario como el involuntario, y amplía los tipos de incentivos que el Estado podrá ofrecer.
- **Artículo 2°.** Este artículo modifica el artículo 2° de la Ley 1565 de 2012, precisando los requisitos generales para acogerse a los beneficios de la Ley de Retorno. En adelante, los colombianos y colombianas residentes en el exterior deberán acreditar una permanencia mínima de un (1) año fuera del país, realizar su inscripción en el Registro Único de Retorno, y ser mayores de edad. Así mismo, se definen las personas excluidas de los beneficios, entre ellas quienes tengan condenas vigentes en Colombia o en el

extranjero, o quienes hayan sido condenadas por delitos contra la administración pública.

El artículo incorpora ocho (8) párrafos que amplían y regulan las condiciones de aplicación. Estos permiten flexibilizar el requisito de tiempo en el exterior en casos de fuerza mayor, como causas humanitarias, deportaciones masivas o desastres naturales; establecen que la situación migratoria no limita el acceso a los beneficios; y facultan a la Comisión Intersectorial para el Retorno para verificar los requisitos y definir mecanismos de control. Además, se autoriza a las personas retornadas a acogerse a diferentes tipos de retorno según sus condiciones, y se dispone que los beneficios fiscales y tributarios se otorgarán por una sola vez.

- **Artículo 3°.** Este artículo adiciona dos nuevos literales f y g, al artículo 3° de la Ley 1565 de 2012, creando dos nuevos tipos de retorno.

El primero de ellos, denominado “retorno por deportación”, el cual se define como aquel en el que una persona colombiana residente en el exterior es obligada a regresar al país por decisión de las autoridades administrativas o judiciales del Estado receptor, en cumplimiento de una medida formal de deportación, conforme a lo establecido en el artículo 7°, numeral 9, de la Ley 2136 de 2021. Con esta inclusión, la ley amplía el espectro de tipos de retorno reconocidos, incorporando expresamente a la población deportada dentro del marco de atención y acompañamiento estatal.

El segundo nuevo tipo, es el “retorno agrario”, el cual es configurado por el colombiano o colombiana con vocación, experiencia o formación agropecuaria que, residiendo en el exterior, decide establecerse en un territorio rural del país, para desarrollar allí sus actividades productivas.

- **Artículo 4°.** Este artículo modifica el artículo 4° de la Ley 1565 de 2012 para regular los incentivos y el acompañamiento integral a los distintos tipos de retorno. Establece que el Gobierno nacional, por medio de la Comisión Intersectorial para el Retorno y en coordinación con el Ministerio de Relaciones Exteriores, deberá garantizar la atención de las personas retornadas mediante rutas diferenciales durante cuatro años, orientadas a su inserción social, económica y laboral. Define los lineamientos específicos para cada modalidad: el retorno solidario (acceso a servicios básicos y asistencia integral), el humanitario (atención de emergencia y vinculación a programas sociales), el laboral (orientación, capacitación y empleo), el productivo (emprendimiento y acceso a financiación), el académico (vinculación de profesionales con maestría o doctorado), el deportivo (apoyo a deportistas retornados), el agrario (apoyo a emprendedores del campo colombiano) y el

retorno por deportación (atención psicosocial, jurídica y económica coordinada por entidades nacionales y locales).

Los párrafos complementan la disposición: el primero permite combinar tipos de retorno según las necesidades del connacional; el segundo ordena la formulación y evaluación anual de un Plan General de Acompañamiento; y el tercero exige que los emprendimientos apoyados con recursos públicos generen empleo.

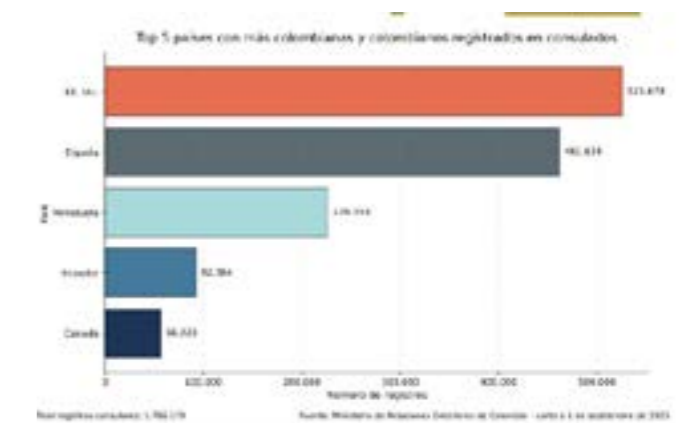
- **Artículo 5°.** Este artículo modifica el artículo 7° de la Ley 1565 de 2012 para establecer nuevos incentivos en la definición de la situación militar de los colombianos que tengan voluntad de retornar al país, introduciendo la posibilidad de definir la situación militar mediante la prestación del servicio social para la paz, conforme a la Ley 2272 de 2022, tanto en Colombia como en el exterior, a través de las misiones consulares o diplomáticas del país.
- **Artículo 6°.** Este artículo modifica el artículo 9° de la Ley 1565 de 2012 para fortalecer el acompañamiento institucional a la población retornada. Establece que el Ministerio de Relaciones Exteriores, a través del programa Colombia Nos Une y con recursos del Fondo Rotatorio, será responsable de diseñar, implementar y administrar los Centros de Referenciación y Oportunidad para el Retorno (Crore). Estos centros funcionarán como instancias regionales permanentes en las zonas de origen migratorio y de retorno, con sedes físicas dispuestas por las gobernaciones o, cuando sea necesario, por los municipios.
- **Artículo 7°.** Este artículo modifica el artículo 6° del Decreto número 4976 de 2011 para incorporar un nuevo numeral 8, mediante el cual se crea una disposición específica para atender deportaciones o retornos masivos de connacionales. Establece que el Ministerio de Relaciones Exteriores, junto con las embajadas y consulados, será responsable de coordinar las acciones de repatriación, así como de brindar asistencia y protección inmediata de emergencia a las personas afectadas por estas situaciones, garantizando una respuesta institucional oportuna y articulada en el exterior y en territorio nacional.
- **Artículo 8°.** Este artículo adiciona un nuevo artículo a la Ley 1565 de 2012 para establecer el Programa de Atención a Personas Preretornadas, orientado a las y los colombianos que, residiendo en el exterior, hayan manifestado ante las misiones consulares su intención formal de retornar al país y se encuentren en proceso de preparación para ello. El programa estará

a cargo del Ministerio de Relaciones Exteriores, con la participación de las entidades competentes, y tendrá como finalidad garantizar acompañamiento integral y protección especial para un retorno digno, seguro, ordenado, regular y sostenible, en condiciones de igualdad y sin discriminación.

- **Artículo 9°.** Este artículo establece que el Gobierno nacional deberá expedir la reglamentación necesaria para la implementación de la presente ley dentro de los doce (12) meses siguientes a su promulgación y sanción. La disposición aplica a todas las materias y procedimientos que requieran desarrollo reglamentario para asegurar la ejecución efectiva de lo previsto en la norma.
- **Artículo 10.** Establece las normas sobre la vigencia de la disposición legal.

3. Justificación

Colombia ha sido históricamente un país caracterizado por una tendencia sostenida y creciente de salida de sus connacionales hacia el exterior. Este proceso migratorio responde a factores estructurales asociados a desigualdades sociales, búsqueda de oportunidades laborales, reunificación familiar, formación académica, así como a situaciones de violencia o crisis políticas y económicas internas¹.

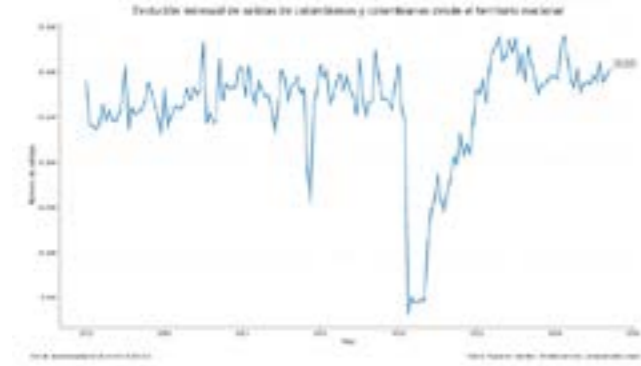


De acuerdo con los registros oficiales del Ministerio de Relaciones Exteriores de Colombia (2025), la población colombiana en el exterior alcanza 1,76 millones de registros consulares activos, concentrándose principalmente en Estados Unidos (525.678 personas), España (461.634) y Venezuela (226.353).

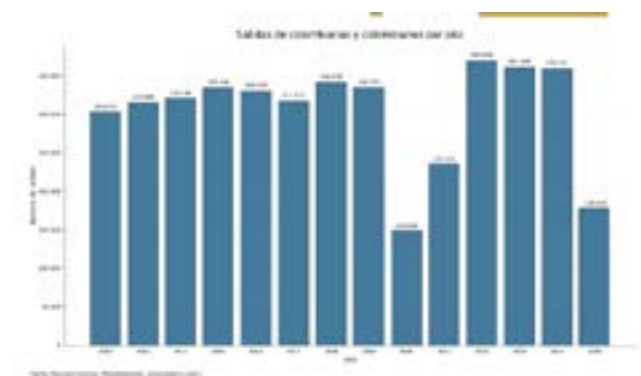
La distribución por edad evidencia que la mayoría de connacionales en el exterior se encuentra en edades productivas, con una media de 44 años y

¹ Organización Internacional para las Migraciones (OIM). *Perfil Migratorio de Colombia 2021*. Bogotá, D. C., OIM, 2021, pp. 27-30. Disponible en: <https://publications.iom.int/books/perfil-migratorio-de-colombia-2021>

una mediana de 42, lo que sugiere una migración predominantemente laboral y familiar.



Los datos de Migración Colombia confirman la persistencia de un flujo sostenido de salida de nacionales, con un repunte notable tras la pandemia: el número de salidas internacionales se incrementó significativamente desde 2022, alcanzando en 2025 niveles históricamente altos, con variaciones interanuales superiores al 30 % en varios meses del periodo analizado. Esta tendencia indica que la movilidad internacional de colombianos y colombianas es un fenómeno estructural y en expansión, vinculado tanto a la búsqueda de mejores oportunidades económicas como a procesos de reunificación familiar y a dinámicas de movilidad académica y profesional.



En consecuencia, las cifras oficiales reflejan una colombianidad en el exterior ampliamente establecida, económicamente activa y socialmente diversa, que constituye una extensión viva de la nación colombiana más allá de sus fronteras. La persistencia y el crecimiento de estos flujos migratorios exigen que el Estado reconozca la movilidad humana como una dimensión estructural del desarrollo nacional y no como un fenómeno excepcional o transitorio.

De acuerdo con la Organización Internacional para las Migraciones (OIM, 2021), la migración colombiana contemporánea se caracteriza por su estabilidad, su alto nivel educativo y su creciente feminización, elementos que requieren políticas públicas de retorno y vinculación transnacional basadas en el enfoque de derechos y en la equidad territorial. Por ello, esta reforma legislativa se sustenta en la obligación constitucional del Estado de proteger a las y los colombianos en el exterior

y garantizar condiciones dignas de retorno, en consonancia con los artículos 2º, 9º y 96 de la Constitución Política y con los compromisos asumidos en la Política Integral Migratoria (Ley 2136 de 2021)².

Tal nivel de salida de connacionales hacia el exterior del país, produce una consecuencia natural, evidenciada en que también en los últimos años el retorno se haya convertido en un fenómeno permanente, ya sea por la simple voluntad de quienes desean regresar al país por cualquier causa, o por otras razones, como crisis económicas en los países de acogida, situaciones de violencia, deportaciones masivas, catástrofes climáticas, entre otras, lo cual causa un retorno involuntario o no previsto.

Dicho fenómeno de retorno a nuestro país de origen, ha sido mejor atendido por parte del Estado colombiano, dados los desarrollos contenidos en la Ley 1565 de 2012, conocida como la ley de retorno, objeto de esta modificación legal. Esta norma contempla actualmente los siguientes tipos de retorno, cada uno de los cuales, constituye una modalidad a través de la cual se puede aplicar con el fin de obtener diferentes beneficios que contempla la norma:

- 1. Retorno solidario:** este tipo de retorno lo realizan los colombianos víctimas del conflicto armado y las personas en condiciones de pobreza extrema. En el caso de ser víctima del conflicto interno armado el acompañamiento se articula con la unidad de víctimas de acuerdo con lo establecido en la Ley 1448 de 2012.
- 2. Retorno humanitario:** este tipo de retorno aplica a los connacionales que por alguna situación de fuerza mayor o causas especiales (que pongan en riesgo su integridad física, social, económica o personal y/o la de sus familiares, así como el abandono o muerte de familiares en el exterior).
- 3. Retorno laboral:** este tipo de retorno permite el acceso a orientación ocupacional y capacitación para mejorar las competencias laborales, para esto el Ministerio de trabajo creó el servicio de Empleo, el cual funciona a través del portal <http://redempleo.gov.co/>. Sistema que recopila y comparte la información de los buscadores de empleo, así como las vacantes. Dentro de los servicios básicos que reciben los migrantes que retornan, está el análisis de perfiles, aptitudes, conocimientos, cualificación profesional, y orientación e información laboral.
- 4. Retorno productivo:** este tipo de retorno, permite el desarrollo y asesoría de emprendimiento en proyectos productivos, así como la orientación sobre las posibles

² ibid.

fuentes de financiación a las cuales pueden aplicar de acuerdo a su perfil.

- 5. Retorno académico:** es el retorno voluntario que realiza el colombiano que ha obtenido un título en educación superior en el exterior, con el fin de continuar sus estudios y/o emplear sus conocimientos adquiridos en el exterior y en Colombia, con articulación interministerial entre el Ministerio de Educación Nacional y el Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación.

Los anteriores tipos de retorno, evidencian que no es un fenómeno homogéneo: mientras algunos connacionales regresan con recursos financieros, experiencia laboral, formación lingüística y académica, otros lo hacen en condiciones de extrema vulnerabilidad.

Si bien la ley de retorno reconoce esa diversidad al establecer los tipos de retorno relacionados, cada uno con incentivos y rutas de atención específicas, este proyecto de ley busca ampliar el marco jurídico actual, garantizando derechos, acompañamiento y oportunidades también para colombianos retornados por causa de deportación, quienes actualmente, además de enfrentar delicadas vulnerabilidades, no se encuentran incluidos dentro de la población objetivo de ley de retorno, dejándolos sin un camino cierto de atención por parte del Estado colombiano. Con el mismo objetivo de la ampliación de su aplicabilidad, se propone la creación del retorno agrario, como modalidad que permite brindar un apoyo específico y adecuado a quienes regresando desde el exterior del país, desean aportar al desarrollo nacional mediante su trabajo en el campo colombiano.

Específicamente en cuanto al retorno involuntario por deportación, es claro que constituye uno de los ejes centrales del proyecto de ley, dado el incremento sostenido de expulsiones de colombianos desde países como Estados Unidos, México y naciones europeas. Quienes retornan en estas condiciones enfrentan vulnerabilidades exacerbadas que trascienden lo meramente administrativo: además del estigma social que los señala injustamente como delincuentes -aunque muchas deportaciones obedezcan a infracciones migratorias como el vencimiento de visados-, soportan un profundo trauma psicosocial derivado de la separación familiar, las condiciones carcelarias padecidas en el exterior y el desarraigo, lo que exige atención prioritaria en salud mental. A ello se suma una desprotección económica casi absoluta, pues llegan sin recursos, sin redes de apoyo y sin acceso inmediato a un empleo que les permita rehacer su vida.

Para atender esta realidad, la ley contempla medidas diferenciadas que reconocen la deportación como una situación de fuerza mayor, eximiendo a estas personas del requisito de permanencia mínima en el exterior para acceder a los beneficios del retorno. Se establece así un acceso prioritario a programas de emergencia que incluyen albergue,

alimentación y legalización de documentos, bajo un enfoque diferencial que coordina a la Defensoría del Pueblo y Prosperidad Social para garantizar sus derechos fundamentales. Esta respuesta estatal no solo cumple un deber de protección consular frente a deportaciones arbitrarias -fortaleciendo la acción diplomática y el seguimiento a casos de connacionales con necesidades especiales, como discapacitados o adultos mayores-, sino que también opera como estrategia de prevención, pues una reintegración digna reduce el riesgo de que los deportados caigan en redes de trata o emprendan nuevamente una migración peligrosa.

Como lo vimos, la normativa estructura el retorno en tipologías específicas -solidario, humanitario, laboral, productivo y académico-, cada una con rutas de atención sectorial a cargo de entidades como el Ministerio de Trabajo, el Sena o Prosperidad Social, previendo un periodo de acompañamiento de dos años para facilitar la inserción del migrante en la vida nacional. Si bien este diseño reconoce la heterogeneidad de la colombianidad en el exterior y busca ofrecer respuestas ajustadas a perfiles que van desde la víctima del conflicto hasta el profesional que desea reintegrarse al mercado laboral o productivo del país, también es cierto que se ha quedado corto en sus objetivos y aplicación, razón por la cual requiere una actualización que brinde garantías de protección reales a la ciudadanía objeto de la ley, y no soluciones simplemente formales sin mayor aplicación práctica.

El Estado colombiano, mediante la Ley 1565 de 2012, aplicada por el Ministerio de Relaciones Exteriores a través del Grupo Interno de Trabajo Colombia Nos Une, adscrito a la Dirección de Asuntos Migratorios, Consulares y Servicio al Ciudadano, estableció un marco de atención para sus nacionales retornados que combina incentivos puntuales con un esquema de acompañamiento diferenciado.

Para operacionalizar esta política, se crearon los Centros de Referenciación y Oportunidades para el Retorno (Crore), como primera instancia de acogida en el territorio para el connacional que desea llegar a su región de origen. Estas oficinas cumplen una función esencialmente orientadora: reciben al retornado, identifican su perfil y lo derivan hacia las entidades competentes para que pueda acceder a servicios de educación, empleo, emprendimiento o salud. Aunque su labor no incluye la entrega directa de recursos económicos, han sido fortalecidas mediante cooperación internacional -como el proyecto de la OIM entre 2020 y 2023- para mejorar la capacidad de respuesta local y la articulación con las redes de atención migrante. De esta forma, el Estado ha dispuesto una arquitectura institucional que, a través de los Crore como puerta de entrada y la ley como marco rector, procura que el retorno no sea un acto aislado, sino un proceso con rutas definidas hacia la estabilización socioeconómica. La imagen a continuación, muestra la cantidad y

ubicación geográfica de estas oficinas en el país, las cuales en su totalidad están compuestas por una sola persona en territorio.



Fuente: Página oficial del Ministerio de Relaciones Exteriores.
<https://www.colombiainfo.gov.co/es/tema/10110>

4. Estudio de impacto fiscal

La presente iniciativa legislativa, que reforma la Ley 1565 de 2012, se enmarca en los lineamientos del artículo 7° de la Ley 819 de 2003, bajo el principio de responsabilidad fiscal, al prever medidas de política pública conformes a las realidades fiscales del Estado, pero en todo caso también pertinentes en cuanto a la necesidad de que la Ley del Retorno pueda tener aplicación práctica real a su población objetivo.

Adicionalmente, según lo certificado por el Ministerio de Relaciones Exteriores, el Fondo Rotatorio de la Cancillería cuenta con suficiencia presupuestal para atender los programas conexos al retorno, evidenciada en la ejecución de rubros de inversión como el fortalecimiento de la oferta institucional para la atención a colombianos en el exterior, las estrategias de acompañamiento al retorno de connacionales y la implementación de medidas de atención a víctimas en el exterior, entre otros, con una trayectoria de vigencias anteriores que incluso ha reportado superávit por inejecución presupuestal, sin que se identifique falta de recursos para nuevos planes, programas o proyectos en la materia.

Ahora bien, debe recordarse lo señalado por la Corte Constitucional en las Sentencias C-911 y C-502 de 2007, en el sentido de que el impacto fiscal de los proyectos no puede convertirse en un impedimento absoluto para el ejercicio de la función legislativa, sino que constituye un parámetro de racionalidad que debe ser valorado por el Congreso con la información disponible, correspondiendo al Ministerio de Hacienda y Crédito Público la carga de ilustrar y demostrar, si fuere el caso, la incompatibilidad de la iniciativa con el Marco Fiscal de Mediano Plazo, sin que ello implique un poder de veto en cabeza del ministro hacia el órgano que encarna y materializa la voluntad original y conformación del poder constituyente primario, a través del Congreso de la República.

5. Conflicto de intereses

Dando cumplimiento a lo establecido en el artículo 3° de la Ley 2003 del 19 de noviembre de 2019, por la cual se modifica parcialmente la Ley 5ª de 1992, se hacen las siguientes consideraciones:

Se estima que de la discusión y aprobación del presente proyecto de ley, no podría generarse un conflicto de interés en consideración al interés particular, actual y directo de los congresistas, de su cónyuge, compañero o compañera permanente, o parientes dentro del segundo grado de consanguinidad, segundo de afinidad o primero civil, por cuanto se tratan de disposiciones de carácter estrictamente general y de ámbito de aplicación específico, primordialmente en el exterior del país con proyección hacia el interior.

Sobre este asunto ha señalado el Honorable Consejo de Estado, en Sentencia 02830 de 2019:

“No cualquier interés configura la causal de desinvestidura en comento, pues se sabe que sólo lo será aquél del que se pueda predicar que es directo, esto es, que per se le alegado beneficio, provecho o utilidad encuentre su fuente en el asunto que fue conocido por el legislador; particular, que el mismo sea específico o personal, bien para el congresista o quienes se encuentren relacionados con él; y actual o inmediato, que concorra para el momento en que ocurrió la participación o votación del congresista, lo que excluye sucesos contingentes, futuros o imprevisibles. También se tiene noticia que el interés puede ser de cualquier naturaleza, esto es, económico o moral, sin distinción alguna”.

De igual forma, es pertinente señalar lo que la Ley 5ª de 1992 dispone sobre la materia en el artículo 286, modificado por el artículo 1° de la Ley 2003 de 2019:

“Se entiende como conflicto de interés una 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”.

Conceptualmente, debe tenerse en cuenta:

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.

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

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.”

Se recuerda que la descripción de los posibles conflictos de interés que se puedan presentar frente al trámite del presente proyecto de ley, conforme a lo dispuesto en el artículo 291 de la Ley 5ª de 1992 modificado por la Ley 2003 de 2019, no exime al congresista de identificar causales adicionales.

En el papel de representante a la cámara en autoría del presente proyecto de ley, confirmo que no se cuenta con ningún conflicto de interés directo o indirecto en las condiciones que establece la ley para hacer parte de esta iniciativa y su trámite legislativo.

Atentamente,


CARMEN FELISA RAMÍREZ BOSCÁN
Representante a la Cámara
Circunscripción Internacional



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., 26 de marzo de 2026

Doctor

JAIME LUIS LACOUTURE PEÑALOZA

Secretario General Cámara de Representantes

Ciudad

Asunto. Radicación 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 doctor Lacouture,

En mi calidad de Representante a la Cámara en uso del derecho consagrado en los artículos 150, 151 y 154 de la Constitución Política de Colombia, por su digno conducto me permito poner a consideración de la Cámara de Representantes

el proyecto de ley de la referencia, para iniciar el trámite correspondiente y cumplir con las exigencias dictadas por la Ley 5ª de 1992.

Atentamente,


ALIRIO URIBE MUÑOZ
Representante a la Cámara

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.

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 de personas para conflictos armados extranjeros, en virtud de la Convención Internacional contra el Reclutamiento, la Utilización, la Financiación y el Entrenamiento de Mercenarios.

Artículo 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.

Artículo 3º. Mercenarismo. Adiciónese el artículo 341A a la Ley 599 del 2000, el cual quedará así:

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

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

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

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

Artículo 4°. *Reclutamiento ilícito para conflictos armados en el extranjero.* Adiciónese el artículo 341B a la Ley 599 del 2000, el cual quedará así:

Artículo 341B. *Reclutamiento ilícito para conflictos armados en el extranjero.* El que en territorio colombiano, o desde él, capte, contrate, induzca, engañe, traslade o gestione el traslado de una persona para participar en un conflicto armado, operación militar o acción armada en territorio extranjero, sin autorización del Estado colombiano, incurrirá en prisión de ocho (8) a doce (12) años y multa de trescientos (300) a setecientos (700) salarios mínimos legales mensuales vigentes.

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

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

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

Artículo 5°. Modifíquese el artículo 341 de la Ley 599 del 2000, el cual quedará así:


Artículo 341. *Entrenamiento u organización para actividades armadas ilícitas.* El que organice, instruya, financie, entrene, provea armas o recursos, o constituya grupos armados destinados a cometer delitos en el territorio nacional o en el extranjero, o a participar en conflictos armados sin autorización del Estado colombiano, incurrirá en prisión de diez (10) a catorce (14) años.

Cuando la conducta tenga por finalidad facilitar o ejecutar las previstas en los artículos 341A o

341B de este Código, se impondrán las penas allí establecidas, aumentadas de una tercera parte a la mitad.

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

Atentamente,



ALIRIO URIBE MUÑOZ
Representante a la Cámara
Pacto Histórico - Circunscripción Bogotá

PROYECTO DE LEY NÚMERO 539 DE 2026 CÁMARA

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

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

1. OBJETO Y CONTENIDO DEL PROYECTO

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

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

Para alcanzar dicho objeto, el proyecto introduce las siguientes modificaciones al Código Penal (Ley

599 de 2000) y establece el marco normativo que se describe a continuación:

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

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

El artículo 3° crea el tipo penal autónomo de mercenarismo mediante la adición del artículo 341A al Código Penal, sancionando con prisión de diez (10) a quince (15) años y multa a quien reclute, organice, financie, facilite, entrene, dirija o utilice personas para participar en hostilidades con finalidad principal de obtener provecho económico o material, agravantes cuando la conducta involucre menores de edad, servidores públicos o produzca graves violaciones al DIH.

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

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

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

2. JUSTIFICACIÓN DE LA INICIATIVA

a) Fundamentos constitucionales y legales

El presente proyecto de ley está creado con el objetivo de que la Convención Internacional contra el Reclutamiento, la Utilización, la Financiación y el Entrenamiento de Mercenarios, aprobada por la Asamblea General de las Naciones Unidas el 4 de diciembre de 1989 alcance su plena eficacia jurídica en armonía con el proceso de incorporación definitiva al ordenamiento interno y en cumplimiento de sus disposiciones.

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

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

“[L]a obligatoriedad del derecho internacional humanitario se impone a todas las partes que participen en un conflicto armado y no solo a las fuerzas armadas de aquellos Estados que hayan ratificado los respectivos tratados. No es pues legítimo que un actor armado irregular, o una fuerza armada estatal, consideren que no tienen que respetar en un conflicto armado las normas mínimas de la humanidad, por no haber suscrito estos actores los convenios internacionales respectivos, puesto que la fuerza normativa del derecho internacional humanitario deriva de la universal aceptación de sus contenidos normativos por los pueblos civilizados y de la evidencia de los valores de la humanidad que estos instrumentos internacionales recogen. Todos los actores armados, estatales o no estatales, están entonces obligados a respetar estas normas que consagran aquellos principios mínimos de humanidad que no pueden ser derogados ni siquiera en las peores situaciones del conflicto armado”³.

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 número 44/34 del 4 de diciembre de 1989, pretende desarrollar un cuerpo jurídico serio y robusto para personas que, por su propia condición, no se consideran sujetos que deben respetar el Derecho Internacional Humanitario. Por tal motivo, el considerar el mercenarismo como un delito autónomo sin conexión a los actos que ejecuten, fortalece la efectividad del Derecho Internacional Humanitario y manda un mensaje claro: nadie puede estar por encima de la ley, nadie puede evitar la ley.

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

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

³ Ibid.

sus redes de apoyo, estructuras o prácticas, grupos de seguridad con fines ilegales u otras denominaciones equivalentes.

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

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

b) Contexto normativo y necesidad de la misma

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

- Adoptar todas las medidas factibles a fin de impedir que se prepare en sus respectivos territorios la comisión de los delitos asociados al mercenarismo, tanto dentro como fuera de ellos, incluida la prohibición de las actividades ilegales de personas, grupos u organizaciones que alienten, instiguen u organicen la comisión de esos delitos o participen en ella (Contenida en el literal a del artículo 6°).
- Coordinar la adopción de las medidas administrativas y de otra índole necesarios para impedir que se cometan esos delitos (Contenida en el literal b del artículo 6°).
- Cooperar en la adopción de las medidas necesarias para la aplicación de la Convención (Contenida en el artículo 7° de la Convención).
- Adoptar las medidas necesarias para establecer la jurisdicción de los delitos de mercenarismo y reclutamiento ilícito descritos en la Convención (contenida en el numeral segundo del artículo 9° de la Convención).

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

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

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

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

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

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

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

Artículo 341. Entrenamiento para actividades ilícitas. *El que organice, instruya, entrene o equipe a personas en tácticas, técnicas o procedimientos militares para el desarrollo de actividades terroristas, de escuadrones de la muerte, grupos de justicia privada o bandas de sicarios, o los contrate, incurrirá en prisión de doscientos cuarenta (240) a trescientos sesenta (360) meses y en multa de mil trescientos treinta y tres punto treinta y tres (1.333.33) a treinta mil (30.000) salarios mínimos 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 intervenga 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 internacional⁴. Dice la ponencia:

En Colombia la utilización, financiación y entrenamiento de mercenarios ha sido un fenómeno recurrente durante las últimas décadas, con

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

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

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

⁴ Informe de ponencia para último debate. Proyecto de Ley número 156 de 2024 Senado, 579 de 2025 Cámara, por medio de la cual se aprueba la “Convención Internacional contra el Reclutamiento, la Utilización, la Financiación y el Entrenamiento de Mercenarios”, aprobada por la Asamblea General de las Naciones Unidas el 4 de diciembre de 1989, Gaceta del Congreso número 1245 Año XXXIV del 29 de julio de 2025. Imprenta Nacional de Colombia. P 7.

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.⁵

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.⁶

⁵ Comisión de la Verdad. Tomo “No Matarás”. P. 222.

⁶ <https://revistaraya.com/jaime-gomez-alcarez/1287-mercenarios-colombianos-y-el-desafio-juridico-del-mercenarismo-transnacional-urgencia-de-ratificar-la-convencion-de-la-onu.html>

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*⁷. 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 2008⁸.

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)⁹. 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 organizarlas¹⁰. 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.

⁷ Ver en: <https://capetimes.co.za/news/politics/opinion/2024-08-04-psiras-oversight-lapses-are-a-threat-to-national-security>

⁸ Ver en: <https://issafrica.org/iss-today/south-african-mercenary-legislation-enacted>

⁹ Ver en: <https://pmg.org.za/committee-question/33074/>

¹⁰ Ver en: https://www.gov.za/sites/default/files/gcis_document/201409/a15-98.pdf

- 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 436-5¹¹. 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 multa¹². 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

¹¹ Ver en: https://www.legifrance.gouv.fr/codes/section_lc/LEGITEXT000006070719/LEGISCTA000006149853/#LEGISCTA000006149853

¹² Ver en: <https://ihl-databases.icrc.org/en/national-practice/military-penal-code-1927>

rechazó una propuesta para dar amnistías a mercenarios suizos que lucharon en Ucrania¹³.

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 personal¹⁴. A pesar de lo anterior, la norma ha tenido algunos detractores¹⁵.

3. COMPETENCIA DEL CONGRESO

Constitucional

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

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

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

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

Legal

Ley 5ª de 1992, *por la cual se expide el Reglamento del Congreso; el Senado y la Cámara de Representantes.*

Artículo 6º. *Clases de funciones del Congreso. El Congreso de la República cumple:*

(...)

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

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

Artículo 140. Iniciativa legislativa. *Pueden presentar proyectos de ley:*

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

4. CONCLUSIONES

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

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

5. IMPACTO FISCAL

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

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

Adicional es de tener en cuenta que el presupuesto público es el instrumento principal de la actividad financiera del gobierno y es la carta de orientación para la ejecución de las finanzas estatales, instrumento de planificación y cumplimiento de planes y programas que refleja la actividad gubernamental y el cumplimiento de la Constitución Política en los ámbitos políticos, económicos, jurídicos y sociales. Por medio de este instrumento, se lleva a

¹³ Ver en: <https://www.rt.com/russia/612765-switzerland-refuses-to-grant-amnesty/>

¹⁴ Ver en: <https://archive.globalpolicy.org/pmscs/52284-switzerland-checks-mercenaries-partially.html>

¹⁵ Ver en: <https://www.swissinfo.ch/spa/politica/empresas-de-seguridad-privada-suiza-mantiene-atractivo/37678764>

cabo la búsqueda y el cumplimiento de principios y finalidades de la actuación administrativa, y que, en últimas, orienta la satisfacción de necesidades de los individuos que lo conforman y se garantizan los recursos necesarios para el normal funcionamiento del aparato estatal.

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

6. CONFLICTO DE INTERESES

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

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

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

Atentamente,



CONTENIDO

Gaceta número 271 - lunes, 13 de abril de 2026

CÁMARA DE REPRESENTANTES

Págs.

PROYECTOS DE LEY

Proyecto de Ley número 528 de 2026 cámara, por medio de la cual se modifica la Ley 1565 de 2012 - Ley de Retorno, y se dictan otras disposiciones. 1

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. 11