EL VEINTE
JUSTICIA · LIBERTAD DE EXPRESIÓN

Bogotá D.C., 04 de noviembre de 2026

Respetado,
MIGUEL ANGEL SANCHEZ VASQUEZ
Secretario General de la Cámara de Representantes
Ciudad

Asunto: Proyecto de Ley No. ___ de 2026 Cámara *"Por medio de la cual se adoptan medidas para prevenir y sancionar el acoso litigioso contra quienes ejercen la libertad de expresión sobre asuntos de interés público, se modifican el Código General del Proceso y la Ley 906 de 2004 y se dictan otras disposiciones – Ley Anti-Cepo"*.

En nuestra condición de miembros del Congreso de la República y en uso del derecho consagrado en los artículos 150 y 154 de la Constitución Política de Colombia y en el artículo 140 de la Ley 5 de 1992, por su digno conducto nos permitimos poner a consideración de la Honorable Cámara de Representantes el siguiente Proyecto de Ley No. ____ de 2026 Cámara *"Por medio de la cual se adoptan medidas para prevenir y sancionar el acoso litigioso contra quienes ejercen la libertad de expresión sobre asuntos de interés público, se modifican el Código General del Proceso y la Ley 906 de 2004 y se dictan otras disposiciones – Ley Anti-Cepo"*.

Por versar sobre los derechos, las garantías y los deberes, y por reformar disposiciones de los códigos procesales, su estudio corresponde a la Comisión Primera Constitucional Permanente, según lo dispuesto en el artículo 2 de la Ley 3 de 1992.

En este sentido, se presenta a consideración el presente Proyecto de Ley para iniciar el trámite correspondiente y cumplir con las exigencias dictadas por la Ley y la Constitución.

De los honorables Representantes y Senadores;

Jennifer Pedraza Sandoval **Senadora de la República** **Partido Dignidad y Compromiso**	**GABRIEL BECERRA YAÑEZ** **Representante a la Cámara** **Pacto Histórico**

EL VEINTE
JUSTICIA · LIBERTAD DE EXPRESIÓN

 **Ana Leidy Erazo Ruiz** **Representante a la Cámara** **Pacto Histórico**	 **DAVID ALEJANDRO TORO RAMIREZ** Representante a la Cámara por Antioquia Pacto Histórico
 **ERICK ADRIÁN VELASCO BURBANO** Segundo Vicepresidente Pacto Histórico	 **DANIEL MAURICIO MONROY HERNÁNDEZ** Representante a la Cámara por Bogotá Pacto Histórico
 **RENSO ALEXANDER GARCÍA PARRA** Representante a la Cámara por Tolima Pacto Histórico	 **HEINER DE JESUS GAITAN PARRA** Representante a la Cámara por Cundinamarca Pacto Histórico
 **NATALIA MORENO PUIN** Representante a la Cámara por Cundinamarca	 **SANTIAGO OSORIO MARÍN** Representante a la Cámara por Caldas Alianza Verde - Coalición Pacto Histórico

EL VEINTE
JUSTICIA · LIBERTAD DE EXPRESIÓN

JOSÉ LUÍS BOHÓRQUEZ LÓPEZ Representante Cámara - Boyacá Pacto Histórico	**LUZ MIRYAN MONCAYO** Representante Cámara Cauca Pacto Histórico
Proyecto de Ley Anti-Cepo Reforma Código Gral. del Proceso y Ley 906/2004 Firma03noviembre2026 **JOHANA OSORIO MÁRQUEZ** Senadora de la República Pacto Histórico	**Carlos Alberto Benavides Mora** Senador de la República Pacto Histórico

LAURA DANIELA BELTRÁN PALOMARES Representante a la Cámara por Bogotá Pacto Histórico	**CATHERINE JUVINAO CLAVIJO** Representante a la Cámara por Bogotá **Partido Alianza Verde**

EL VEINTE
JUSTICIA · LIBERTAD DE EXPRESIÓN

PROYECTO DE LEY No. ___ DE 2026 CÁMARA

"POR MEDIO DE LA CUAL SE ADOPTAN MEDIDAS PARA PREVENIR Y SANCIONAR EL ACOSO LITIGIOSO CONTRA QUIENES EJERCEN LA LIBERTAD DE EXPRESIÓN SOBRE ASUNTOS DE INTERÉS PÚBLICO, SE MODIFICAN EL CÓDIGO GENERAL DEL PROCESO Y LA LEY 906 DE 2004 Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES – LEY ANTI-CEPO"

EL CONGRESO DE COLOMBIA

DECRETA:

CAPÍTULO I
OBJETO

Artículo 1. Objeto. La presente ley tiene por objeto prevenir y sancionar el acoso litigioso contra quienes ejercen la libertad de expresión sobre asuntos de interés público, y mejorar el acceso a la justicia de los periodistas frente a estas actuaciones, mediante la reforma del Código General del Proceso y de la Ley 906 de 2004, el acceso a la defensa pública de quienes lo padecen, la formación de los operadores de justicia, la producción de información oficial sobre el fenómeno y su articulación con la política de prevención y protección, en garantía de la libertad de expresión y del derecho a informar y ser informado, sin restringir el derecho de acceso a la justicia en general.

CAPÍTULO II
MODIFICACIONES AL CÓDIGO GENERAL DEL PROCESO

Artículo 2. Acoso litigioso como causal de temeridad o mala fe. Adiciónense al artículo 79 del Código General del Proceso el siguiente numeral y los siguientes parágrafos:

7. Cuando se configure el fenómeno del acoso litigioso.

Parágrafo 1. Definición de acoso litigioso. Se entiende por acoso litigioso toda actividad planteada ante la Rama Judicial encaminada a censurar asuntos de interés público, sin contar con el debido respaldo probatorio y/o actuando de forma temeraria, empleando el sistema judicial con fines intimidatorios o silenciadores de expresiones.

Parágrafo 2. Víctimas del acoso litigioso. El acoso litigioso es una forma de abuso del derecho a litigar especialmente encaminada a la intimidación de periodistas, medios de comunicación, defensores de derechos humanos, entre otros actores de la sociedad civil con capacidad de difusión e incidencia en la opinión pública, con la intención de silenciar temas de interés público para la ciudadanía. Se considerará

agravado el acoso litigioso, cuando con ocasión del mismo se hubiese interpuesto reiteradas peticiones denegadas por los jueces.

Parágrafo 3. Ámbito de aplicación. La definición del parágrafo 1 constituye criterio de integración para valorar la temeridad o la mala fe en cualquier jurisdicción o especialidad, en los términos del artículo 1 de este código, incluidas las acciones constitucionales. También configura acoso litigioso la promoción sucesiva o simultánea de acciones de tutela, demandas civiles, denuncias penales o quejas disciplinarias, por una misma persona o por personas vinculadas entre sí, contra quien difunde información u opiniones sobre asuntos de interés público, aun cuando varíen los hechos, los derechos invocados o los sujetos que las promueven, cuando del conjunto de las actuaciones pueda inferirse el propósito de silenciarlo o de desgastarlo.

La aplicación de este parágrafo no modifica los procedimientos especiales previstos para cada acción, no habilita la inadmisión o el rechazo de acciones constitucionales por causales distintas de las previstas en la ley, y no exime al juez del deber de decidir de fondo el asunto sometido a su conocimiento.

Artículo 3. Sentencia anticipada por acoso litigioso. Adiciónese al artículo 278 del Código General del Proceso el siguiente numeral:

4. Cuando sea posible verificar, prima facie, que la causa corresponde a acoso litigioso. Para la tramitación de este incidente, el juez podrá invertir la carga de la prueba, conforme a lo dispuesto por el artículo 167 de este Código.

Artículo 4. Condena en costas y multa por acoso litigioso. Adiciónese al artículo 278 del Código General del Proceso el siguiente parágrafo:

Parágrafo. De prosperar la causal cuarta de sentencia anticipada, se condenará en costas a la parte convocante y se impondrá una multa de 30 SMLMV a su cargo, dinero que deberá destinarse para el presupuesto del Consejo Superior de la Judicatura, Dirección Ejecutiva de Administración Judicial, o quien haga sus veces.

Artículo 5. Cambio de radicación por acoso litigioso. Modifíquese el numeral 8 del artículo 30 del Código General del Proceso, el cual quedará así:

8. De las peticiones de cambio de radicación de un proceso o actuación de carácter civil, comercial, agrario o de familia, que implique su remisión de un distrito judicial a otro.

El cambio de radicación se podrá disponer excepcionalmente cuando en el lugar en donde se esté adelantando existan circunstancias que puedan afectar el orden público, la imparcialidad o la independencia de la administración de justicia, las garantías procesales o la seguridad o integridad de los intervinientes. **También podrá solicitarse el cambio de radicación cuando esté asociado a argumentos de acoso litigioso, como lo consagra el artículo 79 del Código General del Proceso.** A la solicitud de cambio de radicación se adjuntarán las pruebas que se pretenda hacer valer y se resolverá de plano por auto que no admite recursos. La solicitud de cambio de radicación no suspende el trámite del proceso.

Adicionalmente, podrá ordenarse el cambio de radicación cuando se adviertan deficiencias de gestión y celeridad de los procesos, previo concepto de la Sala Administrativa del Consejo Superior de la Judicatura.

PARÁGRAFO. El Procurador General de la Nación o el Director de la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado también están legitimados para solicitar el cambio de radicación previsto en el numeral 8.

CAPÍTULO III
MODIFICACIÓN A LA LEY 906 DE 2004

Artículo 6. Archivo de las diligencias por acoso litigioso. Modifíquese el artículo 79 de la Ley 906 de 2004, el cual quedará así:

Artículo 79. Archivo de las diligencias. Cuando la Fiscalía tenga conocimiento de un hecho respecto del cual constate que no existen motivos o circunstancias fácticas que permitan su caracterización como delito, o indiquen su posible existencia como tal, dispondrá el archivo de la actuación.

Sin embargo, si surgieren nuevos elementos probatorios la indagación se reanudará mientras no se haya extinguido la acción penal.

En virtud de los numerales 5, 6 y 7 del artículo 32 de la Ley 599 de 2000, la actuación penal también podrá archivarse cuando la Fiscalía tenga conocimiento de que la causa corresponde a un ejercicio legítimo de la libertad de expresión o asociación por parte del sujeto activo de la acción o constituya un caso de acoso litigioso en los términos del artículo 79 del Código General del Proceso.

CAPÍTULO IV
DEFENSA PÚBLICA, FORMACIÓN JUDICIAL E INFORMACIÓN OFICIAL

Artículo 7. Defensa pública frente al acoso litigioso. Adiciónese el siguiente inciso al artículo 21 de la Ley 24 de 1992:

> El servicio de defensoría pública se prestará también, a través del Sistema Nacional de Defensoría Pública, a los periodistas, comunicadores y trabajadores de medios de comunicación, a los medios comunitarios y sin ánimo de lucro, a los defensores de derechos humanos y a las demás personas que figuren como demandadas, denunciadas, investigadas o accionadas en una actuación en la que se invoque acoso litigioso en los términos del artículo 79 del Código General del Proceso. Para estos efectos, la imposibilidad social de proveerse la defensa se apreciará frente a la capacidad económica y a los recursos jurídicos de quien promueve la actuación, y no únicamente frente al patrimonio del solicitante.
>
> El Defensor del Pueblo establecerá mediante resolución los criterios de elegibilidad, priorización, verificación y cesación del servicio previsto en este inciso, así como la forma de acreditación sumaria de la calidad del solicitante y de la naturaleza de la actuación. Esos criterios atenderán, cuando menos, la existencia de una expresión sobre un asunto de interés público, la asimetría de recursos entre las partes, la pluralidad o reiteración de actuaciones promovidas contra el solicitante y la renuencia de abogados particulares a asumir su representación.

Parágrafo 1. La Defensoría del Pueblo dispondrá de seis meses contados desde la promulgación de esta ley para expedir la resolución de que trata este artículo y para adecuar la estructura de sus programas de defensa pública.

Parágrafo 2. La Defensoría del Pueblo podrá celebrar convenios con consultorios jurídicos, universidades y organizaciones de la sociedad civil especializadas en libertad de expresión para la prestación del servicio previsto en este artículo, sin que ello releve a la entidad de su responsabilidad por la calidad de la defensa.

Parágrafo 3. La prestación del servicio previsto en este artículo se atenderá con cargo al presupuesto de la Defensoría del Pueblo, en el marco del Marco Fiscal de Mediano Plazo y del Marco de Gasto de Mediano Plazo del sector, y sujeta a la programación y disponibilidad presupuestal correspondiente.

Artículo 8. Formación judicial sobre acoso litigioso. La Escuela Judicial Rodrigo Lara Bonilla impartirá un módulo sobre el concepto y aplicación del acoso judicial o litigioso a los jueces y juezas en formación, para todas las jurisdicciones.

Parágrafo 1. El módulo comprenderá, cuando menos: la presunción constitucional en favor de la libertad de expresión y el estándar interamericano sobre censura indirecta; los elementos que configuran el acoso litigioso; la aplicación de los artículos 79, 80, 81 y 278 del Código General del Proceso y del artículo 79 de la Ley 906 de 2004 a estos casos; y la valoración de la asimetría de recursos entre las partes. Se impartirá en los programas de formación inicial y en los cursos de actualización de que trata el artículo 176 de la Ley 270 de 1996.

Parágrafo 2. La Fiscalía General de la Nación y la Defensoría del Pueblo incorporarán contenidos equivalentes en sus programas de formación y actualización, dirigidos a fiscales y a defensores públicos.

Artículo 9. Información oficial sobre el acoso litigioso. Dentro del año siguiente a la promulgación de esta ley, el Consejo Superior de la Judicatura, la Fiscalía General de la Nación y el Departamento Administrativo Nacional de Estadística adoptarán, en el marco del Sistema Estadístico Nacional y del Sistema de Estadísticas de la Rama Judicial, un registro unificado de las actuaciones judiciales en las que se haya invocado o declarado el acoso litigioso.

El registro contendrá, cuando menos: la jurisdicción, la clase de actuación y las fechas de iniciación y de terminación; la calidad de quien promueve la actuación, con indicación de si se trata de un servidor público, de una persona jurídica o de un particular; la calidad del sujeto pasivo, con indicación de si es periodista, medio de comunicación, defensor de derechos humanos o usuario de plataformas digitales, y su distribución por sexo y por departamento; el asunto de interés público al que se refiere la expresión objeto de la actuación; la cuantía de las pretensiones y de las condenas impuestas; la forma de terminación de la actuación; y el número de actuaciones promovidas contra la misma persona por los mismos hechos o por hechos conexos.

Parágrafo 1. La información será pública y se publicará anualmente en formato de datos abiertos, suprimiendo los datos que permitan identificar a los sujetos procesales, sin perjuicio de la publicidad de las providencias judiciales.

Parágrafo 2. La Fiscalía General de la Nación publicará anualmente el número de noticias criminales por los delitos de injuria y calumnia, discriminando las indagaciones iniciadas, archivadas y precluidas, las terminadas por desistimiento, conciliación o indemnización integral, y las sentencias condenatorias proferidas.

Parágrafo 3. La Unidad Nacional de Protección y la Defensoría del Pueblo reportarán anualmente el número de personas que hayan solicitado medidas de protección o defensa pública invocando actuaciones de acoso litigioso, y el resultado de esas solicitudes.

Parágrafo 4. Con fundamento en esta información, la Defensoría del Pueblo presentará anualmente al Congreso de la República un informe sobre el acoso litigioso en Colombia y sus efectos sobre la libertad de expresión y el derecho a informar y ser informado.

CAPÍTULO V
ARTICULACIÓN CON LA POLÍTICA DE PREVENCIÓN Y PROTECCIÓN

Artículo 10. Articulación con la política de prevención y protección. El acoso litigioso será valorado como factor de riesgo en los procesos de evaluación de riesgo y de adopción de medidas del Programa de Prevención y Protección a cargo de la Unidad Nacional de Protección, respecto de las poblaciones objeto del Programa, sin que esa valoración pueda sustituir ni desplazar la de los riesgos contra la vida, la libertad, la integridad y la seguridad personal.

La Comisión Intersectorial para el desarrollo del Plan de Acción Oportuna, o la instancia que haga sus veces, y las instancias de dirección de la política pública de garantías para la labor de defensa de los derechos humanos incluirán en sus planes de trabajo un componente sobre acoso litigioso, con participación de las organizaciones de periodistas y de defensores de derechos humanos.

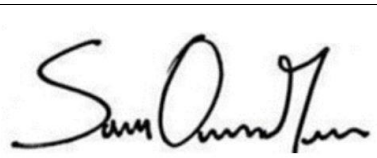
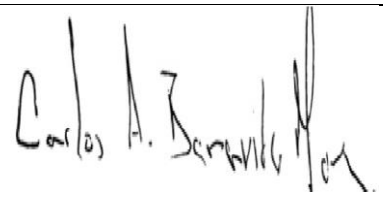
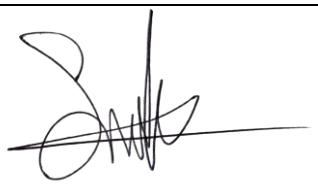
Parágrafo. Las entidades y los servidores públicos se abstendrán de promover actuaciones judiciales que configuren acoso litigioso. La Procuraduría General de la Nación hará seguimiento al cumplimiento de este deber, en el marco de sus competencias y de los lineamientos ya adoptados en la materia.

CAPÍTULO VI
DISPOSICIONES FINALES

Artículo 11. Vigencia y derogatorias. Esta ley rige a partir de su promulgación y deroga las disposiciones que le sean contrarias.

De los honorables Representantes y Senadores;

Jennifer Pedraza Sandoval **Senadora de la República** **Partido Dignidad y Compromiso**	**GABRIEL BECERRA YAÑEZ** **Representante a la Cámara** **Pacto Histórico**
JOSÉ LUÍS BOHÓRQUEZ LÓPEZ Representante Cámara - Boyacá Pacto Histórico	**DAVID ALEJANDRO TORO RAMIREZ** Representante a la Cámara por Antioquia Pacto Histórico
ERICK ADRIÁN VELASCO BURBANO Segundo Vicepresidente Pacto Histórico	**DANIEL MAURICIO MONROY HERNÁNDEZ** Representante a la Cámara por Bogotá Pacto Histórico
RENSO ALEXANDER GARCÍA PARRA Representante a la Cámara por Tolima - Pacto Histórico	**HEINER DE JESUS GAITAN PARRA** Representante a la Cámara por Cundinamarca Pacto Histórico

 **NATALIA MORENO PUIN** Representante a la Cámara por Cundinamarca	 **SANTIAGO OSORIO MARÍN** Representante a la Cámara por Caldas Alianza Verde - Coalición Pacto Histórico
 Proyecto de Ley Anti-Cepo Reforma Código Gral. del Proceso y Ley 906/2004 Firma03noviembre2026 **JOHANA OSORIO MÁRQUEZ** Senadora de la República Pacto Histórico	 **Carlos Alberto Benavides Mora** Senador de la República Pacto Histórico
 **LUZ MIRYAN MONCAYO** Representante Cámara Cauca Pacto Histórico	 **CATHERINE JUVINAO CLAVIJO** Representante a la Cámara por Bogotá **Partido Alianza Verde**
 **LAURA DANIELA BELTRÁN PALOMARES** Representante a la Cámara por Bogotá	

Pacto Histórico	

EL VEINTE
JUSTICIA · LIBERTAD DE EXPRESIÓN

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS PROYECTO DE LEY No. ___ DE 2026 CÁMARA

"POR MEDIO DE LA CUAL SE ADOPTAN MEDIDAS PARA PREVENIR Y SANCIONAR EL ACOSO LITIGIOSO CONTRA QUIENES EJERCEN LA LIBERTAD DE EXPRESIÓN SOBRE ASUNTOS DE INTERÉS PÚBLICO, SE MODIFICAN EL CÓDIGO GENERAL DEL PROCESO Y LA LEY 906 DE 2004 Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES – LEY ANTI-CEPO"

I. OBJETO DEL PROYECTO DE LEY

El presente proyecto de ley tiene por objeto prevenir y sancionar el acoso litigioso, esto es, el uso del sistema judicial con fines intimidatorios o silenciadores contra quienes ejercen la libertad de expresión sobre asuntos de interés público, y mejorar el acceso a la justicia de los periodistas, defensores de derechos humanos y demás actores de la sociedad civil que lo padecen. Para ello, introduce disposiciones contra el acoso litigioso en el ordenamiento jurídico colombiano mediante la modificación del Código General del Proceso y de la Ley 906 de 2004; habilita el acceso a la defensa pública de quienes son objeto de estas actuaciones; ordena la formación de los operadores de justicia; dispone la producción de información oficial sobre el fenómeno, y lo articula con la política de prevención y protección.

La iniciativa no restringe el derecho de acceso a la administración de justicia consagrado en el artículo 229 de la Constitución Política. Su propósito es sancionar el abuso del derecho de acción e invitar al uso leal del sistema judicial, en garantía de la libertad de expresión y del derecho a informar y a recibir información veraz e imparcial.

II. ANTECEDENTES

Este proyecto tiene un antecedente legislativo directo. El Proyecto de Ley 090 de 2021 Senado, de autoría del senador Rodrigo Lara Restrepo, introducía disposiciones anti-SLAPP mediante la modificación del Código General del Proceso y de la Ley 906 de 2004, con una estructura muy próxima a la que aquí se propone: definición legal del fenómeno, terminación anticipada, condena en costas y multa, reglas de competencia territorial, facultad de archivo para la Fiscalía y capacitación de jueces a través de la Escuela Judicial. Fue aprobado en primer debate por la Comisión Primera del Senado el 16 de noviembre de 2021, con diez votos a favor y dos en contra, y archivado por tránsito de legislatura el 19 de

junio de 2023.[1] Su archivo no obedeció a un rechazo de fondo, sino al agotamiento de los términos constitucionales del trámite. La votación favorable en Comisión Primera y el respaldo transversal que recibió indican que existe un consenso legislativo disponible, y que lo que ha faltado es tiempo de trámite, no acuerdo sustantivo.

La preocupación por atender el acoso litigioso en el país es latente. La Corte Constitucional, en auto del 17 de octubre de 2023 rechaza una demanda que aducía la omisión legislativa respecto de previsiones en contra del acoso judicial en la legislación colombiana. Sin embargo, establece el magistrado sustanciador José Fernando Reyes Cuartas en sus consideraciones no desconocer *"la importancia de que se legisle sobre el fenómeno del acoso judicial, pero claramente advierte que dicha competencia, por los términos planteados en la demanda, le corresponde al legislador, como se pretendió a través del proyecto de ley que introducía disposiciones anti-slapp (090 de 2021), el cual finalmente fue archivado".*[2] En el mismo sentido, expuso que el "*presunto silencio parcial del legislador frente a las medidas para prevenir y enfrentar el acoso judicial no constituye una omisión relativa sino la ausencia absoluta de mención legislativa en el ordenamiento jurídico sobre esa especial temática. Y esa circunstancia, como la ha entendido esta corporación, no puede entenderse como un trato desigual brindado por las normas acusadas, sino que se traduce en una omisión de carácter absoluto."*[3] Dicho pronunciamiento y atribución directa a las funciones del legislador evidencian la urgencia de atender al asunto por esta vía.

La Corte no ha dicho que el problema no exista: ha dicho que su solución no le corresponde a ella.

El presente proyecto retoma esa tarea pendiente. Conserva la estructura básica del Proyecto de Ley 090 de 2021, la actualiza a los estándares internacionales adoptados con posterioridad a su archivo, en particular la Directiva (UE) 2024/1069 y la Recomendación CM/Rec(2024)2 del Consejo de Europa, e incorpora medidas que aquella iniciativa no contemplaba: la extensión del concepto de acoso litigioso a las acciones constitucionales, el acceso a la defensa pública, la producción de información oficial sobre el fenómeno y su articulación con la política de prevención y protección.

---

[1] Proyecto de Ley 090 de 2021 Senado, "por el cual se introducen disposiciones anti-SLAPP en el ordenamiento jurídico colombiano y se modifica el Código General del Proceso y la Ley 906 de 2004 con el fin de erradicar el acoso judicial o litigioso dirigido a cercenar los derechos a la libertad de expresión, información y asociación", de autoría del senador Rodrigo Lara Restrepo. Fue aprobado en primer debate por la Comisión Primera del Senado el 16 de noviembre de 2021, con diez votos a favor y dos en contra, y archivado por tránsito de legislatura el 19 de junio de 2023.

[2] Corte Constitucional. Auto del 17 de octubre del 2023. Proceso D-15484. M.S.: José Fernando Reyes Cuartas.

[3] Ibid.

III. FUNDAMENTOS Y PROBLEMÁTICA

1. El acoso litigioso como forma de censura

Tanto en Colombia, como en América Latina se ha registrado un incremento alarmante del fenómeno del acoso litigioso a defensores de derechos humanos, activistas de la sociedad civil, periodistas, medios de comunicación y usuarios de redes sociales. La judicialización de debates de la libertad de expresarse e informar denota una creciente intolerancia a la crítica y al disenso, que el sistema judicial debe estar en capacidad de enfrentar, sin limitar el derecho de acceso a la justicia, pero invitando al uso leal del mismo.

La persecución a defensores y defensoras de derechos humanos, periodistas, medios de comunicación o incluso usuarios de redes sociales, por difundir información de interés público, es un mecanismo que busca limitar estructuralmente los alcances de la discusión pública, de cara a las necesidades de la comunidad. La amenaza de un proceso judicial por el desarrollo de ciertos temas, se convierte en un generador de censura y autocensura. En cuanto al ejercicio pleno de derechos fundamentales, el acoso litigioso conduce a la limitación del derecho a la libertad de expresión, al derecho a la información veraz y objetiva de la ciudadanía y también tiene efectos estructurales sobre el acceso a la justicia y el adecuado funcionamiento del sistema judicial. Como lo señala el último informe de la Fundación para la Libertad de Prensa en Colombia, el acoso litigioso en contra de periodistas ha ido en incremento constante en años recientes. En 2017 hubo 14 casos registrados, en 2018 se contaron 38 y en 2019 ya eran 66[4]. Por su parte, la organización Front Line Defenders expuso en su informe global de 2022 que la criminalización fue la forma más habitual de agresión en 2022, ya que representó un 34% del total de las agresiones registradas por esa organización, y dicha persecución afectó particularmente a quienes trabajan asuntos de derechos ambientales, territoriales y libertad de expresión.[5]

[4] "A pesar de que las cifras de acoso judicial registradas por la FLIP son un subregistro de todos los casos que se presentan en el país, sí es posible hablar de una tendencia que viene en aumento desde 2017, año en el que la FLIP empezó a registrar esta agresión como una categoría independiente". Informe Anual de la FLIP, 2019 "Callar y Fingir: La censura de siempre". En: https://www.flip.org.co/images/Documentos/Informe_Anual_FLIP_2019_Callar_y_fingir.pdf consultado 15 de febrero de 2021.

[5] Front Line Defenders. Global Analysis 2022. https://www.frontlinedefenders.org/sites/default/files/1535_fld_ga23_web.pdf

2. El acoso litigioso en cifras: Colombia, la región y el mundo

Las cifras disponibles confirman que el acoso litigioso no es un problema marginal ni episódico. En Colombia, la Fundación para la Libertad de Prensa registró 469 agresiones contra la prensa durante 2025, que afectaron a 305 periodistas, e identificó las amenazas, la estigmatización y el acoso judicial como las tres principales formas de agresión del año. En el mismo periodo, 192 de esas agresiones fueron amenazas, 14 periodistas se desplazaron forzadamente dentro del país y 7 se exiliaron.[6] El balance de los cuatro años más recientes arroja 2.003 agresiones contra 870 periodistas en los 32 departamentos del país, 226 episodios de estigmatización y 10 periodistas asesinados[7].

El dato más elocuente sobre el uso instrumental del sistema penal no proviene de las organizaciones de prensa sino de la propia Fiscalía General de la Nación. En 2022 se abrieron en Colombia 25.584 procesos por injuria y 18.265 por calumnia, para un total de 43.849 actuaciones penales, y ese año se produjeron dos condenas por injuria y ninguna por calumnia. En 2021 las cifras habían sido 19.242 procesos por injuria con 13 condenas, y 15.537 por calumnia sin ninguna condena. Cerca del 90% de esas actuaciones terminó por desistimiento, conciliación o por tratarse de delitos querellables.[8] Así, el tipo penal casi nunca produce una condena, pero el proceso es en sí mismo la sanción. El denunciante que sabe que no obtendrá una condena no está persiguiendo un delito, sino la imposición de las cargas que implican enfrentar un proceso judicial temerario.

La concentración de la actividad litigiosa en pocos actores refuerza esa lectura. La Fundación para la Libertad de Prensa documentó que un solo abogado figuró como denunciante en

[6] Fundación para la Libertad de Prensa, *¿Cuánto periodismo puede perder una democracia?*, Revista Páginas, 9 de febrero de 2026. Disponible en: https://flip.org.co/publicaciones/informes/cuanto-periodismo-puede-perder-una-democracia

[7] Fundación para la Libertad de Prensa, *Prensa señalada y desprotegida: balance de los cuatro años del gobierno de Gustavo Petro*, 6 de agosto de 2026. El balance cubre el periodo comprendido entre el 7 de agosto de 2022 y el 31 de julio de 2026. Disponible en: https://flip.org.co/publicaciones/informes/prensa-senalada-y-desprotegida-balance-de-los-cuatro-anos-del-gobierno-de-gustavo-petro

[8] Cifras del Sistema Penal Oral Acusatorio de la Fiscalía General de la Nación, divulgadas en el marco de la discusión sobre la reforma al Código Penal presentada por el Ministerio de Justicia y del Derecho en febrero de 2023. Reportadas en: El Colombiano, *Injuria y calumnia: ¿servirá eliminarlos como delitos?*, 8 de febrero de 2023, disponible en: https://www.elcolombiano.com/colombia/injuria-y-calumnia-servira-eliminarlos-como-delitos-LA20314609. El Consejo Superior de Política Criminal señaló en el mismo debate que, pese al elevado número de casos iniciados, prácticamente no se producen condenas por desistimiento, conciliación o reparación integral.

109 procesos por injuria y calumnia entre 2008 y 2019.[9] Un patrón de esa magnitud no se explica por la defensa ocasional del buen nombre, sino por el uso sistemático del aparato judicial como herramienta de intimidación.

En el plano regional, el Informe Sombra 2025 de la Red Voces del Sur registró 2.484 alertas que afectaron a 3.230 víctimas en 17 países de América Latina, y 190 alertas por hostigamiento judicial. Colombia encabezó el listado regional con 468 alertas, seguida de México con 400 y Argentina con 278.[10] Por su parte, el Business & Human Rights Resource Centre identificó 149 casos con rasgos de demandas estratégicas contra la participación pública en América Latina entre enero de 2015 y diciembre de 2021; de ellos, 139 fueron actuaciones penales y solo 10 demandas civiles, y los sectores económicos más asociados fueron la minería, con 62 casos, y la agricultura y la ganadería, con 26.[11] Ese dato tiene una consecuencia directa de diseño normativo, pues en América Latina el acoso litigioso circula predominantemente por la vía penal, y no solo por la civil, de modo que una ley que se limitara al proceso civil dejaría fuera el 93% del fenómeno documentado en la región. Es la razón por la cual este proyecto interviene simultáneamente el Código General del Proceso y la Ley 906 de 2004.

La misma organización documentó más de 6.400 ataques contra defensores de derechos humanos que protegen comunidades y territorios frente a abusos empresariales durante la década comprendida entre 2015 y 2024, y concluyó que el acoso judicial fue el tipo de ataque más frecuente, con 3.310 casos, esto es, más de la mitad del total. América Latina y el Caribe, junto con Asia-Pacífico, concentraron cerca de tres cuartas partes de esos ataques.[12] Que la forma de agresión más extendida contra quienes defienden derechos en

[9] Fundación para la Libertad de Prensa, *La FLIP advierte sobre el impacto del acoso judicial en el debate público*, 16 de enero de 2026. Disponible en: https://flip.org.co/pronunciamientos/la-flip-advierte-sobre-el-impacto-del-acoso-judicial-en-el-debate-publico

[10] Red Voces del Sur, *Informe Sombra 2025*, publicado el 12 de mayo de 2026. Disponible en: https://vocesdelsurunidas.org/informe-sombra-2025-red-voces-del-sur/. El capítulo colombiano es elaborado por la Fundación para la Libertad de Prensa, por lo que las cifras de Colombia no constituyen una fuente independiente de las de la FLIP.

[11] Business & Human Rights Resource Centre, *SLAPPs in Latin America: Strategic lawsuits against public participation in the context of business and human rights*, 9 de febrero de 2022. Disponible en: https://www.business-humanrights.org/en/from-us/briefings/slapps-in-latin-america/

[12] Business & Human Rights Resource Centre, *Landmark research: more than 6,400 attacks on Human Rights Defenders protecting communities and environments from corporate abuses in past decade*. Disponible en: https://www.business-humanrights.org/en/from-us/press-releases/landmark-research-more-than-6400-attacks-on-human-rights-defenders-protecting-communities-and-environments-from-corporate-abuses-in-past-decade/

el mundo sea el uso del sistema judicial, y no la violencia física, obliga a repensar los instrumentos de protección.

En Europa, la Coalición contra las Demandas Estratégicas (CASE) tiene documentadas 1.303 demandas de esta naturaleza entre 2010 y 2024 en 43 países, con 167 casos iniciados solamente en 2024 y 166 en 2023. El 65% de esas actuaciones fueron civiles y el 20% penales; el 45,2% fue promovido por empresas o empresarios y el 35,5% por políticos o cargos públicos; y los asuntos más frecuentemente silenciados fueron la corrupción, con 283 casos, y el medio ambiente, con 126. La pretensión más alta reclamada en un solo proceso ascendió a 45.756.750 euros. La propia coalición advierte que esas cifras son la punta del iceberg.[13] En Italia se presentaron 9.479 querellas por difamación penal solo en 2017, dos tercios de las cuales fueron archivadas en fase preliminar.[14]

La dimensión global del fenómeno queda completada por dos datos de contexto. Por un lado, la UNESCO ha establecido que 160 Estados conservan la difamación como delito, y que en América Latina y el Caribe 29 de los 33 Estados la mantienen en sus códigos penales; ha documentado además que la tasa de impunidad en los asesinatos de periodistas se sitúa en el 85% de los casos registrados desde 2006, y que la autocensura aumentó un 63% entre 2012 y 2024.[15] Por el otro, una encuesta a 63 periodistas de investigación de 41 países halló que el 73% había recibido comunicaciones amenazando con acciones legales, y que las amenazas legales fueron el factor con mayor impacto sobre la continuidad de su trabajo, por encima de la violencia física y del acoso digital.[16]

La Relatoría Especial para la Libertad de Expresión de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos ya documenta el acoso judicial en Colombia por su nombre. En su informe anual correspondiente a 2025 relacionó, entre otros, los tres procesos penales seguidos contra el periodista José Manuel Vega y el cierre de su medio, las cuatro acciones

---

[13] Coalition Against SLAPPs in Europe y The Daphne Caruana Galizia Foundation, *A 2025 Report on SLAPPs in Europe: Democracy in the Dock*, cuarta edición, enero de 2026, pp. 5, 14, 15, 17, 18 y 23. Disponible en: https://*www.the-case.eu/wp-content/uploads/2026/01/CASE-2025-Report-layoutted-vf.pdf. Los porcentajes de demandantes corresponden a la tercera edición del mismo informe: CASE,* A 2024 Report on SLAPPs in Europe: Mapping Trends and Cases, noviembre de 2024, p. 20.

[14] Oscar Reyes, *Sued Into Silence: How the rich and powerful use legal tactics to shut critics up*, Greenpeace European Unit, Bruselas, julio de 2020, p. 18. Disponible en: https://www.greenpeace.org/static/planet4-eu-unit-stateless/2020/07/20200722-SLAPPs-Sued-into-Silence.pdf

[15] UNESCO, *World Trends Report on Freedom of Expression and Media Development. Journalism: Shaping a World at Peace*, 2025. Disponible en: https://www.unesco.org/en/world-media-trends

[16] Susan Coughtrie, *Unsafe for Scrutiny: Examining the pressures faced by journalists uncovering financial crime and corruption around the world*, The Foreign Policy Centre, Londres, noviembre de 2020, pp. 5, 23, 27 y 30. Disponible en: https://fpc.org.uk/wp-content/uploads/2020/11/Unsafe-for-Scrutiny-November-2020.pdf

de tutela promovidas contra la periodista Lorena Beltrán y la denuncia penal presentada contra el medio Vorágine, y calificó esas prácticas como una forma de censura indirecta.[17]

3. Elementos constitutivos del acoso litigioso

El fenómeno del acoso litigioso comprende los siguientes elementos; judicialización de conflictos de libertad de expresión, el estudio *Prima Facie* apunta a una causa infundada, desigualdad de cargas entre las partes en conflicto y se busca el silenciamiento de un asunto de interés público.

- ***Judicialización de conflictos de libertad de expresión:*** El primer elemento del acoso judicial es que implica la judicialización de un debate propio de la libertad de expresión. En otras palabras, el conflicto sobre la veracidad o alcance de alguna expresión (bien sea en forma de información u opinión) frente a los derechos de la persona u organizaciones mencionadas, se lleva ante la jurisdicción para que sea decidido ante los jueces. En lugar de que el desacuerdo frente a lo dicho se resuelva ante la opinión pública, para que sea ella misma la que pueda decidir qué es cierto y qué no lo es; cuál opinión se encuentra fundamentada y cuál no, se lleva el debate ante instancias jurisdiccionales.
- ***El estudio Prima Facie apunta a una causa infundada:*** Con base en el primer criterio, no es posible afirmar que cualquier persecución litigiosa de una expresión constituye acoso judicial. Para que se configure el acoso judicial es importante que el uso de las vías jurisdiccionales sea temerario o injustificado. Ello quiere decir que, con base en un estudio *prima facie*, la causa está más encaminada en generar miedo y presión sobre quien ha emitido la expresión, que a la corrección de una información u opinión falsa o dañina.
- ***Desigualdad de cargas entre las partes en conflicto:*** Otro de los elementos constitutivos del fenómeno del acoso judicial es que entre las partes en conflicto exista una desigualdad sustancial en términos de acceso a poder político, económico y/o social. El acoso judicial suele ser una estrategia emprendida por personas u organizaciones poderosas que tienen acceso a profesionales del derecho o los tienen en sus nóminas habituales, por tanto el uso de las vías jurisdiccionales no resulta un gastos exorbitante o difícil de cubrir.
- ***Se busca el silenciamiento de un asunto de interés público:*** Finalmente, para que se evidencie un caso de acoso judicial, es importante que la expresión que se acusa

[17] Comisión Interamericana de Derechos Humanos, *Informe Anual 2025*, Anexo: Informe de la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión, abril de 2026. Disponible en: https://www.oas.org/es/cidh/docs/anual/2025/Anexos/IA2025_RELE_ES.pdf

se refiera a un asunto de interés público, por las consecuencias sociales, políticas o económicas de que el público acceda a dicha información.

4. Por qué el fenómeno exige una respuesta legislativa y no solo jurisprudencial

Los diagnósticos coinciden en un punto que conviene subrayar, porque explica por qué la respuesta al acoso litigioso no puede quedar librada a la jurisprudencia: el daño se consuma antes de la sentencia. Un demandante que actúa con propósito silenciador no necesita ganar; le basta con que el proceso exista, dure y cueste. El estudio encargado por la Comisión de Libertades Civiles, Justicia y Asuntos de Interior del Parlamento Europeo lo formuló con precisión: dada la falta de mérito de las pretensiones, estas acciones suelen ser desestimadas, pero los procesos son largos, involucran costos para la persona demandada y acarrean daño reputacional y riesgo de insolvencia.[18] Las cifras colombianas de injuria y calumnia —43.849 procesos abiertos en 2022 frente a dos condenas— son la demostración empírica de esa asimetría.

De allí se sigue que una defensa de fondo bien construida, por sólida que sea, llega siempre tarde. Absolver al periodista tres años después no repara el silencio de esos tres años, ni el de los colegas que decidieron no publicar al ver el proceso. Por eso todos los estándares internacionales convergen en el mismo instrumento: un mecanismo de terminación anticipada que opere en la fase más temprana posible del proceso. Así lo recomiendan la Directiva (UE) 2024/1069, la Recomendación CM/Rec(2024)2 del Consejo de Europa, la Recomendación (UE) 2022/758 de la Comisión Europea y las declaraciones conjuntas de los relatores especiales de la ONU, la OSCE, la OEA y la CADHP antes citadas. Y así lo ordenó la Corte Interamericana de Derechos Humanos al Estado ecuatoriano en el caso Palacio Urrutia, al exigir la adopción de *medidas legislativas* para prevenir el uso de instancias judiciales con el objetivo de silenciar críticas.[19] La obligación que impone la Corte es de prevención, y prevenir supone actuar antes de que el efecto silenciador se produzca.

Un segundo hallazgo transversal de los diagnósticos es el subregistro. La coalición europea que documenta estos casos advierte expresamente que sus cifras son la punta del iceberg y que no pueden representar la escala real del problema.[20] La Fundación para la Libertad de

[18] Parlamento Europeo, estudio solicitado por la Comisión de Libertades Civiles, Justicia y Asuntos de Interior, *Safety of journalists and the fighting of corruption in the EU*, 2020, p. 75.

[19] Corte Interamericana de Derechos Humanos, Caso Palacio Urrutia y otros vs. Ecuador, sentencia de 24 de noviembre de 2021, Serie C No. 446, párr. 182.

[20] Coalition Against SLAPPs in Europe, *A 2025 Report on SLAPPs in Europe: Democracy in the Dock*, enero de 2026, p. 30.

Prensa formula la misma advertencia respecto de Colombia. La razón es estructural: no existe en ningún sistema judicial una marcación que permita identificar estos procesos, de modo que el conocimiento del fenómeno depende de que la víctima acuda a una organización de la sociedad civil. Ese vacío es el que explica que este proyecto incorpore un artículo específico sobre producción de información oficial. Sin datos no hay política pública posible, y hoy el Estado colombiano no sabe cuántas de las actuaciones que tramita son acoso litigioso.

El tercer punto de convergencia es institucional. La UNESCO puso en marcha en 2025 una iniciativa global sobre demandas estratégicas contra la libertad de expresión, dirigida específicamente a los operadores judiciales,[21] partiendo del reconocimiento de que los jueces carecen hoy de herramientas conceptuales para nombrar el fenómeno que tienen delante. Un juez que recibe la cuarta tutela contra la misma periodista por la misma investigación no dispone de una categoría jurídica que le permita valorar el conjunto: cada expediente se le presenta aislado. Nombrar el fenómeno en la ley, definirlo y darle consecuencias procesales es, antes que una sanción, un acto de dotación de herramientas.

IV. FUNDAMENTO CONSTITUCIONAL, LEGAL Y JURISPRUDENCIAL

1. La presunción constitucional en favor de la libertad de expresión

Este proyecto no introduce un principio nuevo en el ordenamiento colombiano, sino que desarrolla en el terreno procesal, una regla que la Corte Constitucional formuló hace casi dos décadas y que hasta hoy no ha tenido traducción legislativa, como lo es la presunción constitucional en favor de la libertad de expresión.

En la Sentencia T-391 de 2007 la Corte estableció que la libertad de expresión está amparada por una presunción cuyos efectos jurídicos son tres: “Presunción de cobertura de una expresión por el ámbito de protección del derecho constitucional; presunción de primacía de la libertad de expresión frente a otros derechos, valores y principios constitucionales en casos de conflicto; sospecha de inconstitucionalidad de las limitaciones sobre la libertad de expresión y aplicación de un control de constitucionalidad estricto”.[22]

[21] UNESCO puso en marcha en 2025 la *Global Initiative on Strategic Lawsuits against Freedom of Expression*. Véase: https://www.unesco.org/en/articles/strategic-lawsuits-against-freedom-expression-how-justice-can-respond

[22] Corte Constitucional, Sentencia T-391 de 2007, M.P. Manuel José Cepeda Espinosa.

El alcance de la tercera consecuencia es decisivo para este proyecto, puesto que la Corte no limitó la sospecha de inconstitucionalidad a las limitaciones de origen legislativo o administrativo. En su lugar sostuvo que "[c]ualquier limitación estatal sobre la libertad de expresión, a través de los actos de cualquier autoridad pública –en ejercicio de funciones legislativas, administrativas, judiciales, policivas, militares o de otra índole–, se ha de entender como una intervención constitucionalmente sospechosa".[23] La función judicial está expresamente incluida, puesto que un juez que tramita durante años una demanda manifiestamente infundada contra quien informó sobre un asunto de interés público está ejerciendo poder público sobre la expresión, y esa intervención es, en los términos de la Corte, constitucionalmente sospechosa, aunque el fallo final sea absolutorio.

De la misma presunción se desprende una distribución de cargas porque quien pretende limitar la libertad de expresión debe definir con precisión la finalidad perseguida, argumentar por qué la limitación es constitucionalmente admisible y probar los supuestos fácticos en que la sustenta.[24] El proyecto traslada esa distribución al proceso al permitir que, cuando *prima facie* se advierta que la actuación corresponde a acoso litigioso, corresponde a quien la promovió sustentar el mérito de su pretensión, y no al demandado soportar años de litigio para demostrar que la demanda carecía de fundamento. La sentencia anticipada del artículo 278 del Código General del Proceso es el vehículo que el ordenamiento colombiano ya ofrece para ese propósito. Además, se dispone, en resonancia con el artículo 167 del mismo estatuto, que el juez pueda dinamizar la carga de la prueba.

En la Sentencia C-487 de 2023 la Corte Constitucional declaró exequibles las penas de prisión de los delitos de injuria y calumnia, pero lo hizo empleando el vocabulario propio del debate internacional sobre este fenómeno y advirtió que la pena de prisión resulta "excesivamente intimidatoria", se refirió al "efecto de 'enfriamiento' de las expresiones y del debate público", recordó que la actividad periodística "gozará de protección para garantizar su libertad e independencia" y reiteró el carácter de última ratio del derecho penal.[25] Sobre todo, la mayoría sostuvo la constitucionalidad de esos tipos penales partiendo de la premisa de que el ordenamiento ofrece mecanismos alternativos idóneos, pues las normas penales "solo se aplicarían tratándose de vulneraciones especialmente serias de derechos fundamentales frente a otros mecanismos como el derecho de

[23] Ibid. La Corte precisa que la intervención sospechosa puede provenir de "los actos de cualquier autoridad pública en ejercicio de funciones legislativas, administrativas, judiciales, policivas, militares o de otra índole".
[24] Ibid. La Corte denomina estas tres exigencias carga definitoria, carga argumentativa y carga probatoria.
[25] Corte Constitucional, Sentencia C-487 de 2023, M.P. Jorge Enrique Ibáñez Najar, expediente D-15.176, mediante la cual se declararon exequibles las penas de prisión previstas en los artículos 220 y 221 de la Ley 599 de 2000. Cuatro magistrados salvaron el voto.

rectificación, la multa o la acción de tutela".[26] Las cifras expuestas en esta exposición de motivos demuestran que esa premisa no se verifica en la práctica, puesto que de 43.849 procesos por injuria y calumnia abiertos en un solo año, apenas dos terminaron en condena. Corregir esa distancia entre la premisa del control de constitucionalidad y la realidad del sistema es precisamente una tarea del legislador.

La Sentencia SU-420 de 2019 aporta un elemento adicional, al fijar las reglas de la libertad de expresión en entornos digitales, la Corte reiteró que el grado de tolerancia frente a la crítica "ha de ser alto" tratándose de servidores públicos y de personas con amplio reconocimiento social, que estos "han de estar dispuestos a someterse al escrutinio de su vida pública", y extendió ese deber de tolerancia a las personas jurídicas que participan en el tráfico comercial. Fijó además cargas previas a la intervención judicial, entre ellas la solicitud de retiro o enmienda ante quien realizó la publicación y la constatación de la relevancia constitucional del asunto.[27] Quien acude directamente al juez sin agotar esas cargas, y lo hace de manera reiterada, no está buscando la corrección de una información: está buscando el proceso.

Existe también un precedente legislativo colombiano de tratamiento diferenciado en favor de quien informa. El artículo 30 de la Ley 1480 de 2011 limitó la responsabilidad solidaria de los medios de comunicación a los casos de dolo o culpa grave, y la Corte Constitucional declaró exequible esa disposición, recordando que "[l]a libertad de expresión ocupa un lugar preferente en el ordenamiento constitucional".[28] El legislador ya ha modulado, entonces, las reglas ordinarias de responsabilidad cuando está en juego la difusión de información. Este proyecto hace lo propio en el plano procesal.

En suma, los artículos 20, 73 y 93 de la Constitución operan aquí de manera encadenada: el artículo 20 garantiza la libertad de informar y prohíbe la censura; el artículo 73 ordena proteger la actividad periodística para garantizar su libertad e independencia profesional; y el artículo 93 incorpora al orden interno el artículo 13 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos y la prohibición de censura indirecta. El acoso litigioso es censura indirecta por vía judicial, aunque no necesariamente prohíbe publicar, sí hace insostenible el costo de hacerlo.

---

[26] Ibid.

[27] Corte Constitucional, Sentencia SU-420 de 2019, M.P. José Fernando Reyes Cuartas.

[28] Corte Constitucional, Sentencia C-592 de 2012, M.P. Jorge Iván Palacio Palacio, mediante la cual se declaró exequible la expresión "El medio de comunicación será responsable solidariamente solo si se comprueba dolo o culpa grave", contenida en el artículo 30 de la Ley 1480 de 2011.

2. El acoso litigioso en la jurisdicción penal

Frente a la jurisdicción penal, la Corte Constitucional se ha referido en distintos momentos a la constitucionalidad de tipos penales que pueden tener algún tipo de impacto en el ejercicio de la participación pública. Para la Corte, el derecho penal debe ser la *última ratio* para garantizar la pacífica convivencia de los ciudadanos, pues ""el Estado sólo puede recurrir a él cuando hayan fallado todos los demás controles" y finalmente, en virtud del principio de fragmentariedad "el Derecho penal solamente puede aplicarse a los ataques más graves frente a los bienes jurídicos""[29].

A pesar de dicha garantía, existen reportes de organizaciones de la sociedad civil y de organismos internacionales que se han referido al uso abusivo del derecho penal por diferentes actores en contra de la participación pública. No obstante, se debe hacer una precisión técnica: tal y como lo explica el *International Center for Non Profit Law (ICNL)*, extender el concepto de las SLAPPs al nivel de cubrir el uso del derecho penal de manera amplia, incluyendo acciones de actores gubernamentales, acarrea un riesgo de mezclar muchos tipos de actividades represivas. Por esta razón, el ICNL recomienda enmarcar el concepto de SLAPP en casos que son originados por intereses privados[30]. El concepto de "intereses privados" no se limita a particulares, sino que puede incluir a políticos y funcionarios públicos que están actuando en su capacidad privada[31]. Adicional a esto, otra distinción relevante que se debe hacer es la de aquellos casos en los que los intereses privados trabajan cercanamente con actores gubernamentales para reprimir libertades a través del derecho penal, algo que sería una tercera categoría de actividad represiva, distinta de la represión gubernamental y de los SLAPP[32].

Las garantías judiciales -que permiten la defensa en el juicio contra los tipos penales que se emplean para perseguir opiniones- según lo documentado por la FLIP, no han sido suficientes para evitar la existencia de denuncias penales por injuria o calumnia con el fin de silenciar informaciones u opiniones sobre asuntos de interés público[33]. De acuerdo con

[29] Corte Constitucional, Sentencia C 742 de 2012, M.P.: María Victoria Calle Correa. Ver también Corte Constitucional, Sentencia C 442 de 2011, M.P.: Humberto Antonio Sierra Porto.

[30] ICNL, Protecting Activists from Abusive Litigation, SLAPPS in the global south and how to respond, 2020, p 17. Disponible en: https://www.icnl.org/post/report/slapps-in-the-global-south-report.

[31] Green Peace, Sued into Silence, How the rich and powerful use legal tactics to shut critics up, 2020, p 15. Disponible en: https://www.greenpeace.org/static/planet4-eu-unit-stateless/2020/07/20200722-SLAPPs-Sued-into-Silence.pdf.

[32] ICNL, Protecting Activists from Abusive Litigation, SLAPPS in the global south and how to respond, 2020, p 17. Disponible en: https://www.icnl.org/post/report/slapps-in-the-global-south-report.

[33] Ver, entre otros, Fundación para la Libertad de Prensa, Páginas para la Libertad de Expresión, 2021, disponible en: https://flip.org.co/images/Documentos/FLIP_paginas_Informe_anual_2020.pdf y Fundación

la FLIP, muchos de los casos no suelen estar encaminados al resarcimiento del honor o la honra del afectado y, además, tienen pocas posibilidades de lograr una sentencia condenatoria. Sin embargo, la presentación de las denuncias y el desarrollo de algunas de las etapas previas de los procesos penales son suficientes para generar una intimidación y un desgaste sobre la persona denunciada, logrando así un efecto de censura. Sumado a esto, la FLIP ha documentado que, en varias ocasiones, los denunciantes o demandantes no se limitan a la iniciación de un solo proceso en la vía civil, penal o constitucional, sino que pueden acudir a acciones en más de una, si no es que en la totalidad, de las jurisdicciones posibles.

Aparte de las distintas defensas que pueden surgir de los eximentes de responsabilidad específicos de cada tipo penal o de la interpretación que se les haya dado en la Corte Suprema o Constitucional, existen las siguientes causales de exención de responsabilidad del artículo 32 del Código Penal que podrían tener el efecto de protección anti-PLAGA:

> *"No habrá lugar a responsabilidad penal cuando:*
>
> *(…)*
>
> *5. Se obre en legítimo ejercicio de un derecho, de una actividad lícita o de un cargo público.*
>
> *6. Se obre por la necesidad de defender un derecho propio o ajeno contra injusta agresión actual o inminente, siempre que la defensa sea proporcionada a la agresión.*
>
> *(…)*
>
> *7. Se obre por la necesidad de proteger un derecho propio o ajeno de un peligro actual o inminente, inevitable de otra manera, que el agente no haya causado intencionalmente o por imprudencia y que no tenga el deber jurídico de afrontar.*
>
> *(…)"*

3. El acoso litigioso por la vía del litigio constitucional

Existe una particularidad colombiana que ninguna legislación comparada contempla y que este proyecto no ignora y es que en este país la vía más frecuente del acoso litigioso contra periodistas no es la civil ni la penal, sino la constitucional. Según lo documenta la Fundación para la Libertad de Prensa, la acción de tutela es la forma más recurrente de acoso judicial

para la Libertad de Prensa, Callar y Fingir, 2020, Disponible en: https://www.flip.org.co/images/Documentos/Informe_Anual_FLIP_2019_Callar_y_fingir.pdf.

contra la prensa en el país.[34] Ello se explica por virtudes del propio diseño de la tutela que, invertidas, la vuelven un instrumento de presión particularmente eficaz, puesto que no requiere abogado, no genera costos para quien la promueve, se resuelve en diez días y obliga al accionado a responder de inmediato, con independencia de dónde se encuentre y de la carga de trabajo que tenga. Presentar una tutela es prácticamente gratuito para quien la interpone; contestarla no lo es para quien la recibe.

Un periodista puede recibir cuatro tutelas en una semana por una misma investigación, ganarlas todas, y aun así haber dedicado a defenderse el tiempo que debía dedicar a informar. El caso de las periodistas Catalina Ruiz-Navarro y Matilde de los Milagros Londoño, que por una sola publicación enfrentaron simultáneamente una denuncia penal, una demanda civil y dos acciones de tutela, ilustra la lógica de multiplicación de frentes que caracteriza al fenómeno.[35] El caso, litigado por El Veinte, terminó con un fallo favorable a las periodistas en la Sentencia T-452 de 2022, lo que confirma la conclusión central de esta exposición de motivos y es que el resultado favorable no impide el daño, porque el daño está en el proceso. Es un castigo kafkiano que cumple sus consecuencias, con independencia de los resultados procesales.

Además, conviene precisar que el ordenamiento ya dispone de herramientas que, bien aplicadas, filtrarían buena parte de estas actuaciones. El numeral 7 del artículo 42 del Decreto 2591 de 1991 exige que quien acude a la tutela contra un medio por informaciones inexactas o erróneas anexe la transcripción o copia de la publicación *y* la copia de la rectificación solicitada que no fue publicada.[36] Es una carga documental precisa y verificable en la admisión, y la Corte Constitucional ha confirmado, a contrario sensu, que frente a medios de comunicación la solicitud previa de rectificación sí constituye presupuesto de procedibilidad.[37] El artículo 25 del mismo decreto, por su parte, ordena en modo imperativo

---

[34] Fundación Internacional Baltasar Garzón, *Desafíos a la libertad de expresión, estado de derecho y democracia en Latinoamérica: un estudio regional en tema de SLAPPs. Informe Colombia*, 2025. Disponible en: https://fibgar.es/wp-content/uploads/2025/04/Colombia-Informe-Desafios-a-la-libertad-de-expresion-estado-de-derecho-y-democracia-en-latinoamerica-un-estudio-regional-en-tema-de-SLAPPs.pdf

[35] Corte Constitucional, Sentencia T-452 de 2022. Las periodistas Catalina Ruiz-Navarro y Matilde de los Milagros Londoño enfrentaron, por una misma publicación sobre denuncias de acoso sexual, una denuncia penal, una demanda civil y dos acciones de tutela.

[36] Numeral 7 del artículo 42 del Decreto 2591 de 1991: la tutela procede contra particulares "[c]uando se solicite rectificación de informaciones inexactas o erróneas. En este caso se deberá anexar la transcripción de la información o la copia de la publicación y de la rectificación solicitada que no fue publicada en condiciones que aseguren la eficacia de la misma".

[37] Corte Constitucional, Sentencia T-244 de 2018, M.P. José Fernando Reyes Cuartas: "cuando la información que se estima inexacta o errónea no es difundida por los medios sino por otro particular, la previa solicitud de

condenar en costas al solicitante cuando la tutela sea rechazada o denegada y el juez estime fundadamente que incurrió en temeridad.[38] No son disposiciones que requieran reforma sino una debida aplicación en la práctica del litigio.

Donde sí existe un vacío estructural es en la figura de la actuación temeraria del artículo 38 del Decreto 2591 de 1991. Esa norma exige la concurrencia de identidad de partes, de causa y de objeto.[39] El acoso litigioso opera precisamente al margen de esa triple identidad: quien acosa presenta tutelas por hechos ligeramente distintos, invoca derechos diferentes, o se vale de personas cercanas para que figuren como accionantes. Cada expediente, aisladamente considerado, es impecable; el patrón solo aparece cuando se los mira en conjunto, y hoy ningún juez tiene el mandato ni la información para hacerlo. Con 952.251 tutelas recibidas por la Rama Judicial en 2024,[40] esa mirada de conjunto no se produce espontáneamente.

Por esa razón se propone adicionar un parágrafo 3º al artículo 79 del Código General del Proceso. Su función es doble, de una parte, precisa que la definición de acoso litigioso opera como criterio de integración para valorar la temeridad o la mala fe en cualquier jurisdicción, tal como lo permite el artículo 1 del mismo código respecto de los asuntos no regulados expresamente en otras leyes.[41] De otra, describe el patrón característico del fenómeno —la promoción sucesiva o simultánea de actuaciones por personas vinculadas entre sí, aunque varíen los hechos, los derechos o los demandantes— para que el juez pueda valorarlo como conjunto y no como una serie de expedientes inconexos.

El parágrafo incorpora dos salvaguardas expresas, y conviene explicar por qué. La primera responde a una consideración de técnica constitucional: conforme al literal a) del artículo 152 de la Constitución, la regulación de los procedimientos y recursos para la protección de

---

rectificación ante el particular responsable de la difusión no es exigida como presupuesto de procedencia de la acción de tutela".

[38] Inciso final del artículo 25 del Decreto 2591 de 1991: "Si la tutela fuere rechazada o denegada por el juez, éste condenará al solicitante al pago de las costas cuando estimare fundadamente que incurrió en temeridad".

[39] Artículo 38 del Decreto 2591 de 1991. La Corte Constitucional ha exigido, para que se configure la actuación temeraria, la concurrencia de identidad de partes, de causa y de objeto, además de la ausencia de motivo expresamente justificado. Véase, entre otras, la Sentencia T-730 de 2015, M.P. Luis Guillermo Guerrero Pérez.

[40] Consejo Superior de la Judicatura, comunicación del 1 de abril de 2025: la Rama Judicial recibió 952.251 acciones de tutela durante 2024, con un incremento del 13,2% frente a 2023. Disponible en: https://www.ramajudicial.gov.co/web/consejo-superior-de-la-judicatura

[41] Artículo 1 del Código General del Proceso: "Este código regula la actividad procesal en los asuntos civiles, comerciales, de familia y agrarios. Se aplica, además, a todos los asuntos de cualquier jurisdicción o especialidad y a las actuaciones de particulares y autoridades administrativas, cuando ejerzan funciones jurisdiccionales, en cuanto no estén regulados expresamente en otras leyes".

los derechos fundamentales está sometida a reserva de ley estatutaria.[42] La disposición propuesta no modifica el procedimiento de la acción de tutela, no altera sus causales de procedencia y no crea requisitos de admisión: se limita a suministrar un criterio de valoración de una figura —la temeridad— que el propio Decreto 2591 de 1991 ya contempla sin definirla. La segunda salvaguarda es de garantía: se establece expresamente que la disposición no habilita la inadmisión ni el rechazo de acciones constitucionales por causales distintas de las legales, y que no exime al juez del deber de decidir de fondo. El propósito del proyecto es sancionar el abuso del derecho de acción, nunca restringir el acceso a la justicia de quien acude a ella de buena fe.

Debe advertirse, con todo, que una regulación más ambiciosa del acoso litigioso por vía de tutela —por ejemplo, la introducción de un régimen especial de costas, de una causal específica de improcedencia o de un trámite de acumulación oficiosa— sí requeriría una ley estatutaria y, por tanto, un proyecto separado. Esta es una limitación deliberada del alcance del articulado, adoptada para no comprometer la constitucionalidad del conjunto de la ley.

4. Iniciativa legislativa y trámite

La iniciativa se presenta en ejercicio de la facultad que el artículo 154 de la Constitución Política y el artículo 140 de la Ley 5 de 1992 reconocen a los miembros del Congreso de la República. Su contenido corresponde a la función del Congreso de expedir códigos en todos los ramos de la legislación y reformar sus disposiciones[43], y no versa sobre ninguna de las materias reservadas a la iniciativa del Gobierno Nacional por el inciso segundo del artículo 154 de la Constitución: no modifica la estructura de la administración nacional, no decreta exenciones de impuestos y no ordena gasto, pues las responsabilidades que asigna a las entidades se sujetan expresamente a la programación y disponibilidad presupuestal correspondiente (artículo 7, parágrafo 3).

Se trata de una ley ordinaria. Como se explicó en el acápite anterior, el articulado no regula los procedimientos y recursos para la protección de los derechos fundamentales, materia sometida a reserva de ley estatutaria por el literal a) del artículo 152 de la Constitución, sino que se limita a fijar un criterio de valoración de la temeridad, con salvaguardas expresas.

[42] Literal a) del artículo 152 de la Constitución Política, según el cual mediante leyes estatutarias el Congreso regulará "[d]erechos y deberes fundamentales de las personas y los procedimientos y recursos para su protección". Por esa razón el parágrafo 3 propuesto se limita a fijar un criterio de integración para la valoración de la temeridad, sin modificar el procedimiento de la acción de tutela ni sus causales de procedencia, y con una salvaguarda expresa en ese sentido.

[43] Numeral 2 del artículo 150 de la Constitución Política: corresponde al Congreso "[e]xpedir códigos en todos los ramos de la legislación y reformar sus disposiciones".

Del mismo modo, los artículos 8 y 9 se apoyan en la Escuela Judicial Rodrigo Lara Bonilla y en el Sistema de Estadísticas de la Rama Judicial, regulados por la Ley 270 de 1996, Estatutaria de la Administración de Justicia, sin modificar esa regulación: precisan contenidos y variables dentro de obligaciones que dicha ley ya impone.

Por versar sobre los derechos, las garantías y los deberes, y por reformar disposiciones de los códigos procesales, el estudio del proyecto corresponde a la Comisión Primera Constitucional Permanente[44], la misma que en el Senado de la República aprobó en primer debate el Proyecto de Ley 090 de 2021.

5. Marco legal

Constituyen el marco normativo de la iniciativa, entre otras, las siguientes disposiciones:

- Constitución Política: artículos 20, 29, 73, 93, 150, 152, 154, 229 y 282, numeral 4.
- Convención Americana sobre Derechos Humanos, aprobada mediante la Ley 16 de 1972: artículo 13.
- Ley 1564 de 2012, Código General del Proceso: artículos 1, 30, 79, 80, 81, 167 y 278.
- Ley 906 de 2004, Código de Procedimiento Penal: artículo 79; y Ley 599 de 2000, Código Penal: artículos 32, 220 y 221.
- Decreto 2591 de 1991: artículos 25, 38 y 42.
- Ley 24 de 1992: artículo 21; y Ley 941 de 2005: artículo 43.
- Ley 270 de 1996, Estatutaria de la Administración de Justicia: artículos 104, 106, 176 y 177.
- Ley 2335 de 2023, sobre estadísticas oficiales; y Ley 1712 de 2014, de transparencia y del derecho de acceso a la información pública.
- Ley 1480 de 2011: artículo 30.
- Decreto 1066 de 2015, en lo relativo al Programa de Prevención y Protección, y Decreto 2137 de 2018.
- Ley 819 de 2003: artículo 7.

V. DERECHO COMPARADO E INTERNACIONAL

A nivel internacional se ha denominado a este tipo de legislación como Anti-SLAPP (Strategic lawsuit against public participation). Existen diversos ejemplos de cómo se estructuran

[44] Artículo 2 de la Ley 3 de 1992, que asigna a la Comisión Primera Constitucional Permanente, entre otros asuntos, el conocimiento de los relativos a "los derechos, las garantías y los deberes".

normas, tanto procesales como sustanciales, para detener el uso del sistema judicial con fines de persecución a la libertad de expresión y silenciamiento de temas de interés público.

A. Estados Unidos y Canadá

En los Estados Unidos de América, en California, por ejemplo, el Código de Procedimiento Civil (CCP § 425.16) dispone que las acciones tendientes a limitar el derecho a la libertad de expresión, en conexión con asuntos de interés público serán objeto de una moción especial que puede terminar anticipadamente el proceso: "(b)(1) A cause of action against a person arising from any act of that person in furtherance of the person's right of petition or free speech under the United States Constitution or the California Constitution in connection with a public issue shall be subject to a **special motion to strike, unless the court determines that the plaintiff has established that there is a probability that the plaintiff will prevail on the claim**. (f) The special motion may be filed within 60 days of the service of the complaint or, in the court's discretion, at any later time upon terms it deems proper. The motion shall be scheduled by the clerk of the court for a hearing not more than 30 days after the service of the motion unless the docket conditions of the court require a later hearing. (g) All discovery proceedings in the action shall be stayed upon the filing of a notice of motion made pursuant to this section. The stay of discovery shall remain in effect until notice of entry of the order ruling on the motion. The court, on noticed motion and for good cause shown, may order that specified discovery be conducted notwithstanding this subdivision".

En el Código Civil de Procedimiento de **Louisiana (Tit. I, Art. 971) existe una previsión equivalente: "**A. (1) A cause of action against a person arising from any act of that person in furtherance of the person's right of petition or free speech under the United States or Louisiana Constitution in connection with a public issue shall be subject to a special motion to strike, unless the court determines that the plaintiff has established a probability of success on the claim. (2) In making its determination, the court shall consider the pleadings and supporting and opposing affidavits stating the facts upon which the liability or defense is based. (3) If the court determines that the plaintiff has established a probability of success on the claim, that determination shall be admissible in evidence at any later stage of the proceeding. B. In any action subject to Paragraph A of this Article, a prevailing party on a special motion to strike shall be awarded **reasonable attorney fees and costs.** C. (1) The special motion may be filed **within ninety days of service of the petition**, or in the court's discretion, at any later time upon terms the court deems proper. (2) If the plaintiff voluntarily dismisses the action prior to the running of the delays for filing an answer, the

defendant shall retain the right to file a special motion to strike within the delays provided by Subparagraph (1) of this Paragraph, and the motion shall be heard pursuant to the provisions of this Article. (3) The motion shall be noticed for hearing not more than thirty days after service unless the docket conditions of the court require a later hearing. D. **All discovery proceedings in the action shall be stayed upon the filing of a notice of motion made pursuant to this Article.** The stay of discovery shall remain in effect until notice of entry of the order ruling on the motion. Notwithstanding the provisions of this Paragraph, the court, on noticed motion and for good cause shown, may order that specified discovery be conducted. E. This Article shall not apply to any enforcement action brought on behalf of the state of Louisiana by the attorney general, district attorney, or city attorney acting as a public prosecutor. F. As used in this Article, the following terms shall have the meanings ascribed to them below, unless the context clearly indicates otherwise: (1) "Act in furtherance of a person's right of petition or free speech under the United States or Louisiana Constitution in connection with a public issue" includes but is not limited to: (a) Any written or oral statement or writing made before a legislative, executive, or judicial proceeding, or any other official proceeding authorized by law. (b) Any written or oral statement or writing made in connection with an issue under consideration or review by a legislative, executive, or judicial body, or any other official body authorized by law. (c) Any written or oral statement or writing made in a place open to the public or a public forum in connection with an issue of public interest. (d) Any other conduct in furtherance of the exercise of the constitutional right of petition or the constitutional right of free speech in connection with a public issue or an issue of public interest. (2) "Petition" includes either a petition or a reconventional demand. (3) "Plaintiff" includes either a plaintiff or petitioner in a principal action or a plaintiff or petitioner in reconvention. (4) "Defendant" includes either a defendant or respondent in a principal action or a defendant or respondent in reconvention".

Las normas Anti-SLAPP en el estado de Texas son incluso más amplias al permitir la moción de terminación anticipada del proceso cuando se trate de respuestas al ejercicio legítimo del derecho a la libertad de expresión, petición, asociación o surja en virtud del deseo de limitar las comunicaciones del demandado: "Sec. 27.003. MOTION TO DISMISS. (a) If a legal action is based on or is in response to a party's exercise of the right of free speech, right to petition, or right of association or arises from any act of that party in furtherance of the party's communication or conduct described by Section 27.010(b), that party may file a motion to dismiss the legal action. A party under this section does not include a government entity, agency, or an official or employee acting in an official capacity. (b) A motion to dismiss a legal action under this section must be filed not later than the 60th day after the date of service of the legal action. The parties, upon mutual agreement, may

extend the time to file a motion under this section or the court may extend the time to file a motion under this section on a showing of good cause. (c) Except as provided by Section 27.006(b), on the filing of a motion under this section, all discovery in the legal action is suspended until the court has ruled on the motion to dismiss. (d) The moving party shall provide written notice of the date and time of the hearing under Section 27.004 not later than 21 days before the date of the hearing unless otherwise provided by agreement of the parties or an order of the court. (e) A party responding to the motion to dismiss shall file the response, if any, not later than seven days before the date of the hearing on the motion to dismiss unless otherwise provided by an agreement of the parties or an order of the court.

Sec. 27.004. HEARING. (a) A hearing on a motion under Section 27.003 must be set not later than the 60th day after the date of service of the motion unless the docket conditions of the court require a later hearing, upon a showing of good cause, or by agreement of the parties, but in no event shall the hearing occur more than 90 days after service of the motion under Section 27.003, except as provided by Subsection (c). (b) In the event that the court cannot hold a hearing in the time required by Subsection (a), the court may take judicial notice that the court's docket conditions required a hearing at a later date, but in no event shall the hearing occur more than 90 days after service of the motion under Section 27.003, except as provided by Subsection (c). (c) If the court allows discovery under Section 27.006(b), the court may extend the hearing date to allow discovery under that subsection, but in no event shall the hearing occur more than 120 days after the service of the motion under Section 27.003".

El estatuto procesal civil de Texas regula la tramitación de las defensas anticipadas Anti-SLAPP a manera de incidente, señalando un término de 30 días para su resolución y los estándares probatorios que deben observarse para declararla demostrada: "Sec. 27.005. RULING. (a) The court must rule on a motion under Section 27.003 not later than the 30th day following the date the hearing on the motion concludes. (b) Except as provided by Subsection (c), on the motion of a party under Section 27.003, a court shall dismiss a legal action against the moving party if the moving party demonstrates that the legal action is based on or is in response to: (1) the party's exercise of: (A) the right of free speech; (B) the right to petition; or (C) the right of association; or (2) the act of a party described by Section 27.010(b). (c) The court may not dismiss a legal action under this section if the party bringing the legal action establishes by clear and specific evidence a prima facie case for each essential element of the claim in question. (d) Notwithstanding the provisions of Subsection (c), the court shall dismiss a legal action against the moving party if the moving party establishes an affirmative defense or other grounds on which the

moving party is entitled to judgment as a matter of law. Sec. 27.006. PROOF. (a) In determining whether a legal action is subject to or should be dismissed under this chapter, the court shall consider the pleadings, evidence a court could consider under Rule 166a, Texas Rules of Civil Procedure, and supporting and opposing affidavits stating the facts on which the liability or defense is based. (b) On a motion by a party or on the court's own motion and on a showing of good cause, the court may allow specified and limited discovery relevant to the motion".

En Canadá también existe legislación procesal Anti-SLAPP, por medio de la cual es posible finalizar anticipadamente el procedimiento si quien formula la solicitud demuestra que las expresiones realizadas se relacionan con asuntos de interés publico: **"3. Canadá - s. 137.1 of the Courts of Justice Act** "**Order to dismiss**

(3) On motion by a person against whom a proceeding is brought, a judge shall, subject to subsection (4), dismiss the proceeding against the person if the person satisfies the judge that the proceeding arises from an expression made by the person that relates to a matter of public interest. **No further steps in proceeding** (5) Once a motion under this section is made, no further steps may be taken in the proceeding by any party until the motion, including any appeal of the motion, has been finally disposed of. **Damages** (9) If, in dismissing a proceeding under this section, the judge finds that the responding party brought the proceeding in bad faith or for an improper purpose, the judge may award the moving party such damages as the judge considers appropriate. **Procedural matters**. **Commencement** 137.2 (1) A motion to dismiss a proceeding under section 137.1 shall be made in accordance with the rules of court, subject to the rules set out in this section, and may be made at any time after the proceeding has commenced. **Motion to be heard within 60 days** (2) A motion under section 137.1 shall be heard no later than 60 days after notice of the motion is filed with the court. Under Ontario's Protection of Public Participation Act, 2015, the defendant may bring a motion to dismiss a proceeding at any time after the proceeding is commenced. This could be done after receiving the Statement of Claim (and before filing a Statement of Defence) or after filing a Statement of Defence".

B. Unión Europea y Consejo de Europa

Durante años ningún país europeo contó con legislación específica ANTI-SLAPP, y las organizaciones de la sociedad civil exigieron a las autoridades que profirieran una directiva sobre la materia, pues los SLAPPs han venido en aumento y contar con herramientas jurídicas para detenerlos es una necesidad inminente. Al respecto, las organizaciones Artículo 19, Reporteros Sin Fronteras, Greenpeace, Free Press Unlimited, entre otras, han

manifestado: “Currently, no EU country has enacted targeted rules that specifically shield against SLAPP suits. EU-wide rules providing for strong and consistent protection against SLAPP suits would mark a crucial step forward towards ending this abusive practice in EU Member States and serve as a benchmark for countries in the rest of Europe and beyond. Together with other legislative and non-legislative measures, it would contribute to secure a safer environment for public watchdogs and public participation in the EU”.

Ese panorama cambió por completo el 11 de abril de 2024, puesto que el Parlamento Europeo y el Consejo adoptaron la Directiva (UE) 2024/1069, relativa a la protección de las personas que se implican en la participación pública frente a pretensiones manifiestamente infundadas o acciones judiciales abusivas, cuyo plazo de transposición venció el 7 de mayo de 2026.[45] La Directiva constituye hoy el estándar normativo más completo en la materia y su arquitectura coincide, en lo esencial, con la que propone este proyecto en cuanto la tramitación acelerada (artículo 7), intervención de terceros en apoyo del demandado (artículo 9), caución a cargo del demandante (artículo 10), desestimación temprana de las pretensiones manifiestamente infundadas “en la fase más temprana posible” (artículo 11), traslado al demandante de la carga de fundamentar su pretensión cuando el demandado solicita la desestimación temprana (artículo 12), condena en la totalidad de las costas, incluidos los costos íntegros de representación legal (artículo 14), y sanciones efectivas, proporcionadas y disuasorias (artículo 15).

Dos disposiciones de la Directiva son especialmente relevantes para las medidas que este proyecto añade al articulado. El artículo 19 obliga a los Estados a garantizar que las personas que participan en el debate público tengan acceso a información sobre “las medidas de apoyo existentes, como la asistencia jurídica gratuita y el apoyo financiero y psicológico”, y a facilitar asistencia jurídica gratuita en los procesos civiles transfronterizos. El artículo 20, por su parte, impone a los Estados el deber de presentar anualmente datos sobre el número de acciones judiciales abusivas interpuestas, clasificadas por tipo de demandante y de demandado. El estándar europeo no se agota en el diseño procesal, sino que incorpora expresamente la asistencia jurídica y la producción de estadísticas como componentes de la protección.

Ese mismo diseño estaba anticipado en la Recomendación (UE) 2022/758 de la Comisión Europea, que pidió a los Estados asegurar que las personas objeto de estas demandas “puedan acceder a asistencia jurídica fácilmente y con un coste asequible”, apoyar la

[45] Directiva (UE) 2024/1069 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 11 de abril de 2024, relativa a la protección de las personas que se implican en la participación pública frente a pretensiones manifiestamente infundadas o acciones judiciales abusivas (“demandas estratégicas contra la participación pública”), DO L de 16 de abril de 2024. Disponible en: https://eur-lex.europa.eu/eli/dir/2024/1069/oj?locale=es

formación específica de jueces y demás profesionales de la justicia, y recopilar anualmente datos sobre el fenómeno.[46] Días antes de la Directiva, el 5 de abril de 2024, el Comité de Ministros del Consejo de Europa adoptó la Recomendación CM/Rec(2024)2, dirigida a sus 46 Estados miembros, que recomienda igualmente la desestimación temprana, la condena en la totalidad de las costas, el acceso a asistencia jurídica gratuita, la formación especializada de la judicatura y un registro público de los casos identificados como demandas estratégicas.[47]

La transposición ha sido lenta, puesto que al vencimiento del plazo solo siete Estados miembros la habían completado. En julio de 2026 la Comisión Europea abrió procedimientos de infracción contra catorce[48] pero el movimiento legislativo ya está surtiendo efectos. Irlanda aprobó en febrero de 2026 su régimen anti-SLAPP con desestimación temprana, inversión de la carga de sustanciación, declaración judicial de proceso abusivo y caución.[49] En los Estados Unidos, la mayoría de los estados cuenta ya con legislación de esta naturaleza y diecisiete han adoptado alguna versión de la *Uniform Public Expression Protection Act*.[50] Colombia, en cambio, no cuenta con ninguna disposición sobre la materia, y hasta donde ha sido posible verificar tampoco existe legislación anti-SLAPP

[46] Recomendación (UE) 2022/758 de la Comisión, de 27 de abril de 2022, sobre la protección de los periodistas y los defensores de los derechos humanos que participan en la esfera pública frente a procedimientos judiciales manifiestamente infundados o abusivos, DO L 138 de 17 de mayo de 2022, p. 30. Sus puntos 10 y 12 se refieren a la formación de los profesionales de la justicia; los puntos 24, 25 y 27 al acceso a asistencia jurídica; y los puntos 29 y 31 a la recopilación anual de datos.

[47] Consejo de Europa, Comité de Ministros, Recomendación CM/Rec(2024)2 *on countering the use of strategic lawsuits against public participation (SLAPPs)*, adoptada el 5 de abril de 2024 en la 1494ª reunión de los Delegados de los Ministros. Disponible en: https://rm.coe.int/0900001680af2805

[48] Birgit van Houtert y Marco Pasqua, *Status of the Anti-SLAPP Directive Transpositions at the 7 May 2026 Deadline*, EAPIL Blog, 7 de mayo de 2026, disponible en: https://*eapil.org/2026/05/07/status-of-the-anti-slapp-directive-transpositions-at-the-7-may-2026-deadline/. Sobre los procedimientos de infracción abiertos por la Comisión Europea el 15 de julio de 2026, véase la decisión INF/26/1380, disponible en: https://*ec.europa.eu/commission/presscorner/api/files/document/print/en/inf_26_1380/INF_26_1380_EN.pdf

[49] *Defamation (Amendment) Act 2026* de Irlanda, sancionada el 19 de febrero de 2026, cuya Parte 7 introduce una nueva Parte 4A en la *Defamation Act 2009*, con desestimación temprana de demandas manifiestamente infundadas, traslado al demandante de la carga de sustanciar la pretensión, declaración judicial de proceso abusivo y caución.

[50] Institute for Free Speech, *Anti-SLAPP Statutes: 2025 Report Card*, 25 de agosto de 2025, disponible en: https://*www.ifs.org/anti-slapp-report/. Sobre la* Uniform Public Expression Protection Act*, véase Reporters Committee for Freedom of the Press,* Anti-SLAPP Guide: Latest Developments*, actualizado al 20 de julio de 2026, disponible en: https://*www.rcfp.org/anti-slapp-guide/latest-developments/. Las distintas fuentes emplean metodologías de conteo diferentes, por lo que las cifras varían.

vigente en ningún país de América Latina, pese a que la región concentra una porción mayoritaria de los casos documentados en el mundo.

C. Sistemas universal e interamericano de protección de los derechos humanos

Por otra parte, las instancias internacionales de derechos humanos han tenido que abordar el tema en razón a los casos que se someten a su consideración y a que esta problemática se encuentra posicionada en el debate público. Dentro de los pronunciamientos más recientes a nivel de Naciones Unidas, se encuentran resoluciones tanto de la Asamblea General como del Consejo de Derechos Humanos que exhortan a los Estados a "que velen por que las leyes que penalizan la difamación no se utilicen indebidamente, en particular imponiendo sanciones penales excesivas, para censurar ilegítima o arbitrariamente"[51]. Esto último también está atado a un llamado a la revisión y derogatoria de ese tipo de leyes cuando sea necesario.

A nivel Interamericano, tanto la Corte Interamericana de Derechos Humanos (Corte IDH) como la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) han considerado que la protección de la libertad de expresión no niega la posibilidad de acudir a procesos judiciales cuando efectivamente existe un abuso de ese derecho. Esto puede implicar, en algunos casos, la aplicación del derecho penal o de sanciones civiles o administrativas. No obstante, la posibilidad de acudir a estas instancias tiene una serie de requisitos, dentro de los que se destaca que no puede haber ni buscarse la inhibición del debate sobre asuntos de interés público. En palabras de la CIDH, "[n]o resulta fácil participar de manera desinhibida de un debate abierto y vigoroso sobre asuntos públicos cuando la consecuencia puede ser el procesamiento criminal, la pérdida de todo el patrimonio o la estigmatización social"[52].

Tal consideración se puede ver reflejada en el principio 10 de la Declaración de Principios sobre Libertad de Expresión de la CIDH, según el cual, "Las leyes de privacidad no deben inhibir ni restringir la investigación y difusión de información de interés público". Esto está desarrollado de forma más explícita en la jurisprudencia de la Corte IDH, que ha establecido que "la persecución penal sólo resultará procedente en aquellos casos excepcionales que

[51] Consejo de Derechos Humanos de las Naciones Unidas, Resolución aprobada por el Consejo de Derechos Humanos el 27 de septiembre de 2018, A/HRC/RES/39/6 y Asamblea General de las Naciones Unidas, Resolución aprobada por la Asamblea General el 18 de diciembre de 2019, A/RES/74/157.

[52] CIDH, Una Agenda Hemisférica para la Defensa de la Libertad de Expresión, OEA/Ser.L/V/II CIDH/RELE/INF. 4/09, 25 febrero 2009, párr 73.

sea estrictamente necesaria para proteger una necesidad social imperiosa"[53] y que, cuando se trata del ejercicio de la libertad de expresión sobre asuntos de interés público, especialmente a través de la actividad periodística, "se excluye la tipicidad penal y, por ende, la posibilidad de que sea considerada como delito y objeto de penas"[54].

La Corte IDH considera que esta prohibición del uso del derecho penal no limita la aplicación de responsabilidades "en otro ámbito jurídico, como el civil, o la rectificación o disculpas públicas, por ejemplo, en casos de eventuales abusos o excesos de mala fe"[55]. No obstante, la Corte también ha sido cuidadosa al indicar que "el temor a una sanción civil desproporcionada puede ser a todas luces tan o más intimidante e inhibidor para el ejercicio de la libertad de expresión que una sanción penal, en tanto tiene la potencialidad de comprometer la vida personal y familiar" de la persona sujeta a la sanción o de terceros[56].

Estas acciones legales con el fin de censurar suelen estar caracterizadas por un factor de desigualdad entre la persona que realiza una publicación y quien acude al sistema judicial. Un estudio encargado por la Comisión de Libertades Civiles, Justicia y Asuntos de Interior del Parlamento Europeo concluyó que un aspecto fundamental del acoso judicial **es la desigualdad de recursos entre demandante y objetivo.** Los primeros suelen tomar ventaja de la ambigüedad de algunas provisiones legales y, dada la falta de mérito de sus pretensiones, sus acciones legales suelen ser desestimadas. No obstante, los procesos son largos, involucran costos para la persona demandada o denunciada e involucran un daño reputacional y riesgo de bancarrota[57].

El acoso judicial, como se ha abordado antes, es una herramienta de personas poderosas que pueden acudir a firmas de abogados costosas y ejercer una intimidación sobre la persona denunciada o demandada que no tiene la misma capacidad para enfrentar un

[53] Corte Interamericana de Derechos Humanos, Caso Álvarez Ramos v Venezuela, sentencia del 30 de agosto de 2019, párr 120.
[54] Ibid, párr 124.
[55] Ibid.
[56] Corte Interamericana de Derechos Humanos, Caso Fontevecchia y D'amico v Argentina, Sentencia del 29 de noviembre de 2011, párr 74.
[57] Parlamento Europeo, estudio solicitado por la Comisión de Libertades Civiles, Justicia y Asuntos de Interior, Safety of journalists and the fighting of corruption in the EU, 2020, p 75. Disponible en: https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2020/655187/IPOL_STU(2020)655187_EN.pdf.

proceso largo y costoso[58]. La intimidación puede partir de herramientas tan sencillas como el simple envío de cartas firmadas por la representación legal del demandante[59].

Esta desigualdad de armas en procesos relacionados con conflictos en el ejercicio de la libertad de expresión ha sido abordada por el TEDH. De acuerdo con ese tribunal, la desigualdad de armas y las dificultades para la defensa pueden jugar un factor fundamental en la evaluación de la proporcionalidad de las interferencias sobre la libertad de expresión y la falta de equidad e igualdad procesal puede desembocar en una violación a ese derecho[60]. En la misma línea, el Comité de Ministros del Consejo Europeo ha considerado que la gravedad del acoso judicial puede verse acentuada cuando se da contra actores de la sociedad civil que no cuentan con la misma protección legal, financiera o de apoyo institucional que el de grandes empresas de medios[61]. Basado en esto, el Comité de Ministros dice que es central que, tanto en procesos civiles como penales, el demandado o denunciado cuente con posibilidades para presentar su defensa de forma efectiva y con igualdad de armas[62]. Esto último puede implicar la necesidad de crear esquemas de apoyo legal por parte del Estado[63].

Estas consideraciones son coherentes con la jurisprudencia de la Corte IDH, que ha establecido que las restricciones a la libertad de expresión no pueden constituir un abuso del poder punitivo del Estado[64]. Adicionalmente, la Corte se ha referido en diferentes momentos a la igualdad de armas como aspecto esencial del debido proceso legal, para el cual "es preciso que un justiciable pueda hacer valer sus derechos y defender sus intereses en forma efectiva y en condiciones de igualdad procesal con otros justiciables"[65]. De acuerdo con la Corte, la existencia de condiciones de desigualdad real "obliga a adoptar

[58] Council of Europe, Hands off press freedom: attacks on media in Europe must not become a new normal 2020 Annual Report by the partner organisations to the Council of Europe Platform to Promote the Protection of Journalism and Safety of Journalists, 2020. Available at: https://rm.coe.int/annual-report-en-final-23-april-2020/16809e39dd

[59] Ibid.

[60] TEDH, *Steel and Morris v The United Kingdom,* No. 68416/01, Judgment of 15 May 2005, párr 95.

[61] Recommendation CM/Rec(2016)4 of the Committee of Ministers to member States on the protection of journalism and safety of journalists and other media actors (Adopted by the Committee of Ministers on 13 April 2016 at the 1253rd meeting of the Ministers' Deputies).

[62] Ibídem.

[63] Ibídem.

[64] Corte Interamericana de Derechos Humanos, Caso Kimel v Argentina, Sentencia del 2 de mayo de 2009, párr 76.

[65] Corte Interamericana de Derechos Humanos, Opinión Consultiva OC-16/99 de 1 de octubre de 1999, "El derecho a la información sobre la asistencia consular en el marco de las garantías del debido proceso legal", párr 117.

medidas de compensación que contribuyan a reducir o eliminar los obstáculos y deficiencias que impidan o reduzcan la defensa eficaz de los propios intereses"[66].

En los casos en los que las acciones intimidatorias alcanzan a llegar a juicio se producen, en mayor medida, efectos nocivos para la libertad de expresión, por lo cual, prevenir dichas consecuencias requiere de un mecanismo que permita una revisión temprana y una terminación anticipada del asunto.[67] Por ello, la Corte Interamericana de Derechos Humanos (Corte IDH) en el caso *Palacio Urrutia v. Ecuador* estableció que:

> *"el Estado debe adoptar medidas legislativas para lograr la plena efectividad del ejercicio de la libertad de expresión, a efectos de compatibilizarlo con* ***la obligación del Estado de prevenir*** *que funcionarios públicos acudan ante instancias judiciales para presentar demandas por calumnias e injurias con el objetivo de silenciar críticas a su actuación en la esfera pública, conforme a los parámetros establecidos en la presente Sentencia"*[68](negrillas y resaltado propio).

En la misma decisión, el alto tribunal afirma que:

> *"la recurrencia de funcionarios públicos ante instancias judiciales para presentar demandas por delitos de calumnia o injuria, no con el objetivo de obtener una rectificación, sino de silenciar las críticas realizadas respecto a sus actuaciones en la esfera pública, constituye una amenaza a la libertad de expresión. Este tipo de procesos, conocidos como "SLAPP" (demanda estratégica contra la participación pública), constituye un uso abusivo de los mecanismos judiciales que debe ser regulado y controlado por los Estados, con el objetivo de permitir el ejercicio efectivo de la libertad de expresión*[69](resaltado propio).

Del pronunciamiento antes expuesto, se resalta que la obligación que establece la Corte IDH refiere a la **prevención** del acoso judicial, de lo que es posible desprender que se debe evitar que el mismo se consume. Lo anterior solo se logra si se desarrollan medidas que permitan actuar de forma temprana dentro de los procesos, puesto que los efectos silenciadores se consuman mucho antes de la obtención de una sentencia.

---

[66] Ibid, párr. 119.

[67] Hugh Wilkins, Ramani Nadarajah, Breaking the Silence: The urgent need for anti-SLAPP legislation in Ontario, Canadian Environmental Law Association, Noviembre de 2010.

[68] Corte IDH. Caso Palacio Urrutia y otros vs. Ecuador. Fondo, reparaciones y costas. Sentencia de 24 de noviembre de 2021 Serie C 446. Párr. 182.

[69] Ibid. Párr. 95.

A su vez, este deber de prevención ha sido desarrollado en otros instrumentos del derecho internacional que han nutrido la forma en la que dicha obligación debe ser cumplida. Estos documentos contemplan que los Estados deben garantizar que las autoridades estén facultadas para desestimar en una fase temprana estos pleitos. Así, los relatores especiales de libertad de expresión se han referido al deber de adoptar este tipo de medidas en dos declaraciones conjuntas:

1. En la Declaración Conjunta sobre líderes políticos, personas que ejercen la función pública, y libertad de expresión, los mandatos especiales proponen que con *"[...]para garantizar el mayor nivel posible de protección a la expresión política y de otros asuntos de interés público [...] los Estado* ***deben:*** *[...] Garantizar que los tribunales estén facultados, ya sea a petición del la persona demandada o de oficio, para desestimar, de forma sumaria y en una fase temprana del procedimiento, las demandas por difamación que impliquen declaraciones sobre asuntos de interés público que no tengan una posibilidad realista de éxito (demandas estratégicas contra la participación pública o SLAPPs)"*[70] (negrillas y resaltado propio).

2. En la Declaración Conjunta sobre libertad de expresión y justicia de género, los mandatos especiales indicaron que *"[l]os Estados* ***deben*** *[…] promulgar una legislación exhaustiva para desalentar los casos de difamación vejatorios o frívolos y las demandas estratégicas contra la participación pública (SLAPPs) que pretenden intimidar y silenciar a las mujeres y apartarlas de la participación pública"*[71] (negrillas y resaltado propio).

Como puede identificarse, de forma conjunta y reiterada los mandatos especiales sobre libertad de expresión de la ONU, la OSCE, la OEA y la CADHP han expresado en términos de **deber** de los Estados la necesidad de poseer una legislación para proteger la libertad de

[70] Relatora Especial de las Naciones Unidas (ONU) sobre la Protección y Promoción de la Libertad de Opinión y Expresión, Representante de la Organización para la Seguridad y la Cooperación en Europa (OSCE) para la Libertad de los Medios de Comunicación, Relator Especial para la Libertad de Expresión de la Organización de Estados Americanos (OEA) y Relatora Especial de la Comisión Africana de Derechos Humanos y de los Pueblos (CADHP) para la Libertad de Expresión y Acceso a la Información. Declaración Conjunta sobre líderes políticos, personas que ejercen la función pública, y libertad de expresión. 2021. Disponible en: https://www.oas.org/es/cidh/expresion/showarticle.asp?artID=1214&lID=2.

[71] Relatora Especial de las Naciones Unidas (ONU) sobre la Protección y Promoción de la Libertad de Opinión y Expresión, Representante de la Organización para la Seguridad y la Cooperación en Europa (OSCE) para la Libertad de los Medios de Comunicación, Relator Especial para la Libertad de Expresión de la Organización de Estados Americanos (OEA) y Relatora Especial de la Comisión Africana de Derechos Humanos y de los Pueblos (CADHP) para la Libertad de Expresión y Acceso a la Información. Declaración Conjunta sobre Libertad de expresión y género. 2022. Disponible en: https://www.oas.org/es/cidh/expresion/showarticle.asp?artID=1233&lID=2.

expresión de SLAPPs y que la misma debe facultar a las autoridades a terminar de forma anticipada dichos pleitos.

VI. EL ACOSO LITIGIOSO Y LAS DEMÁS GARANTÍAS PARA EL EJERCICIO DEL PERIODISMO Y LA DEFENSA DE LOS DERECHOS HUMANOS

Sería un error leer el acoso litigioso como un problema de técnica procesal separado de las demás amenazas que enfrentan la prensa y las personas defensoras de derechos humanos en Colombia. Por supuesto, es una pieza más de un mismo sistema de silenciamiento, y la política pública debe tratarlo como tal.

Entre 1977 y 2026 han sido asesinados en Colombia 171 periodistas por causas asociadas a su oficio.[72] De los 161 casos ocurridos entre 1977 y 2020, el 78,8% permanece en total impunidad, 92 fueron archivados por prescripción y en toda la serie solo un caso ha llegado a condena de la cadena criminal completa.[73] En el mismo periodo, la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos verificó 972 asesinatos de personas defensoras de derechos humanos en Colombia entre 2016 y 2025, y 2.018 casos de amenazas y ataques entre 2022 y 2025.[74] El Programa Somos Defensores registró 874 agresiones contra personas defensoras durante 2025, equivalentes a más de dos por día, y documenta que de los 1.840 asesinatos registrados entre 2002 y 2025 solo el 12% llegó a sentencia condenatoria.[75]

El Estado colombiano ha construido, frente a esa violencia, un aparato de protección considerable. La Unidad Nacional de Protección reportó 8.067 personas protegidas, entre ellas 1.310 defensores de derechos humanos y 165 periodistas y comunicadores.[76] Ese aparato, sin embargo, está diseñado para un riesgo determinado: el riesgo físico. El 93% del

[72] Fundación para la Libertad de Prensa, registro histórico de periodistas asesinados en Colombia por causas asociadas a su oficio, actualizado a junio de 2026. Disponible en: https://flip.org.co/pronunciamientos/estos-son-los-periodistas-asesinados-en-colombia-por-causas-asociadas-a-su-oficio

[73] Cifras de la Fundación para la Libertad de Prensa sobre 161 casos de asesinatos de periodistas ocurridos entre 1977 y 2020, reportadas en: El Espectador, *78,8% de impunidad en asesinatos de periodistas en Colombia, según la FLIP*, 17 de agosto de 2021. Disponible en: https://www.elespectador.com/judicial/788-de-impunidad-en-asesinatos-de-periodistas-en-colombia-segun-la-flip/

[74] Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, informe sobre la situación de las personas defensoras de derechos humanos en Colombia, 19 de marzo de 2026. Véase: https://news.un.org/es/story/2026/03/1541259

[75] Programa Somos Defensores, *Promesas Rotas. Informe anual 2025*. Disponible en: https://somosdefensores.org/informe-anual-2025-i-promesas-rotas/

[76] Unidad Nacional de Protección, *Protegidos y medidas de protección activas por población*, con corte a 10 de agosto de 2023. Disponible en: https://www.unp.gov.co/protegidos-y-medidas-de-proteccion-activas-por-poblacion-de-la-unp/

presupuesto de esquemas se destina a protección individual, y el tiempo promedio de evaluación del riesgo es de 203 días.[77] Un periodista que recibe cuatro tutelas y dos denuncias penales en un mes no encuentra en ese sistema ninguna respuesta, porque el instrumento con que cuenta el Estado para protegerlo es un chaleco antibalas o un vehículo blindado.

Ese es exactamente el vacío que este proyecto busca cerrar. Los periodistas y comunicadores sociales, de una parte, y los dirigentes y activistas de organizaciones defensoras de derechos humanos, de otra, son poblaciones objeto del Programa de Prevención y Protección desde 2011.[78] El ordenamiento colombiano ya reconoce, entonces, que se trata de sujetos de riesgo especial. Lo que no reconoce es que una parte creciente de ese riesgo se materializa hoy en los despachos judiciales y no en las carreteras. Incorporar el acoso litigioso como factor de riesgo en la evaluación que realiza la Unidad Nacional de Protección no supone desviar recursos de la protección física —el artículo propuesto lo prohíbe expresamente—, sino completar el diagnóstico con el que el Estado decide cómo proteger.

Existe además una relación directa entre la estigmatización y el litigio. Los 226 episodios de estigmatización documentados en los cuatro años más recientes no son un fenómeno aislado del acoso judicial: con frecuencia lo preceden y lo preparan, al construir el relato público que después se traslada a la demanda o a la denuncia. La Directiva Presidencial 07 de 2024 disciplinó el discurso estigmatizador de los servidores públicos frente a la prensa, y la Directiva 002 de 2017 de la Procuraduría General de la Nación hizo lo propio respecto de las personas defensoras de derechos humanos.[79] Ninguna de las dos toca, sin embargo, la capacidad del funcionario para demandar. El parágrafo del artículo 10 de este proyecto cierra ese eslabón, al establecer el deber de las entidades y los servidores públicos de

[77] Contraloría General de la República, hallazgos reportados en: El Tiempo, *La UNP destinó el 93% de su presupuesto de esquemas a protección individual*, 29 de mayo de 2025. Disponible en: https://www.eltiempo.com/justicia/investigacion/unp-destino-93-de-su-presupuesto-de-esquemas-a-proteccion-individual-el-de-congresistas-fue-el-que-mas-crecio-3458679

[78] Los periodistas y comunicadores sociales, de una parte, y los dirigentes, representantes o activistas de organizaciones defensoras de derechos humanos, de otra, son poblaciones objeto del Programa de Prevención y Protección desde el artículo 6 del Decreto 4912 de 2011, hoy compilado en el Capítulo 2 del Título 1 de la Parte 4 del Libro 2 del Decreto 1066 de 2015.

[79] Directiva 002 del 14 de junio de 2017 de la Procuraduría General de la Nación, sobre lineamientos para la protección efectiva de los derechos de las personas defensoras de derechos humanos, y Directiva Presidencial 07 del 9 de septiembre de 2024, sobre los deberes de las y los funcionarios públicos en el ejercicio de la libertad de expresión y el respeto a la libertad de prensa.

abstenerse de promover actuaciones que configuren acoso litigioso y encomendar su seguimiento a la Procuraduría.

VII. LA DEFENSA PÚBLICA COMO MEDIDA DE IGUALDAD DE ARMAS

La desigualdad de recursos entre las partes no es un rasgo accesorio del acoso litigioso: es uno de sus cuatro elementos constitutivos, como se expuso más arriba. Quien acosa dispone de firmas de abogados en nómina; quien es acosado, con frecuencia, no dispone siquiera de un abogado. De poco sirve diseñar un mecanismo de terminación anticipada si el demandado carece de quien lo invoque en su nombre. Un remedio procesal que solo puede activar quien tiene representación judicial es, para la mayoría de las víctimas de este fenómeno, un remedio inexistente.

Este no es un argumento nuevo. El Comité de Ministros del Consejo de Europa ya había advertido que la gravedad del acoso judicial se acentúa cuando se dirige contra actores de la sociedad civil que no cuentan con el respaldo legal, financiero e institucional de las grandes empresas de medios, y que garantizar la igualdad de armas puede exigir la creación de esquemas de apoyo legal por parte del Estado. La Corte Interamericana de Derechos Humanos ha sostenido, en el mismo sentido, que la existencia de condiciones de desigualdad real "obliga a adoptar medidas de compensación que contribuyan a reducir o eliminar los obstáculos y deficiencias que impidan o reduzcan la defensa eficaz de los propios intereses".[80] Y tanto la Recomendación (UE) 2022/758 como la Recomendación CM/Rec(2024)2 del Consejo de Europa y el artículo 19 de la Directiva (UE) 2024/1069 incorporan expresamente el acceso a asistencia jurídica gratuita entre las medidas de protección frente a estas demandas.

El artículo 7º propuesto atiende esa exigencia con el instrumento que el ordenamiento colombiano ya tiene, y no con uno nuevo. No crea una entidad, ni un fondo, ni un programa: adiciona un inciso al artículo 21 de la Ley 24 de 1992[81], que es la norma que gobierna la

[80] Corte Interamericana de Derechos Humanos, Opinión Consultiva OC-16/99 de 1 de octubre de 1999, párrs. 117 y 119.

[81] Artículo 21 de la Ley 24 de 1992: "La Defensoría Pública se prestará en favor de las personas respecto de quienes se acredite que se encuentran en imposibilidad económica o social de proveer por sí mismas a la defensa de sus derechos […]. En el cumplimiento de esta función, el Director Nacional de la Defensoría Pública se ceñirá a los criterios que establezca el Defensor del Pueblo, mediante reglamento. […] Igualmente se podrá proveer en materia laboral, civil y contencioso-administrativa". Disponible en: https://www.cancilleria.gov.co/sites/default/files/Normograma/docs/pdf/ley_0024_1992.pdf

defensoría pública en materias distintas de la penal. Esa norma ya dispone que el servicio se presta a quienes se encuentren en imposibilidad económica *o social* de proveer por sí mismos a la defensa de sus derechos —una fórmula disyuntiva, no acumulativa—[82] y ya habilita expresamente su prestación en materia civil, laboral y contencioso-administrativa. La adición consiste, en lo esencial, en precisar cómo debe apreciarse esa imposibilidad social cuando media acoso litigioso: frente a la capacidad económica y a los recursos jurídicos de quien promueve la actuación, y no únicamente frente al patrimonio del solicitante. Es la traducción normativa de la desigualdad de armas.

La técnica de la remisión reglamentaria también es la que el propio ordenamiento emplea. El artículo 21 de la Ley 24 de 1992 ordena al Director Nacional de la Defensoría Pública ceñirse a los criterios que establezca el Defensor del Pueblo mediante reglamento, y el inciso segundo del artículo 43 de la Ley 941 de 2005 ya prevé una excepción de acceso al servicio que atiende a "las connotaciones sociales de las personas que llegaren a solicitar la defensa", a "la trascendencia de los hechos del juicio criminal para la sociedad" y a "la renuencia de los abogados particulares para representar a los implicados",[83] criterios que describen con notable precisión la situación de un periodista sometido a acoso litigioso. El artículo propuesto replica esa estructura: habilitación legal y remisión a resolución del Defensor del Pueblo para la fijación de criterios operativos, conforme al numeral 4 del artículo 282 de la Constitución.[84]

Que este diseño es viable lo demuestra la práctica administrativa de la propia entidad. Mediante la Resolución 1008 de 2018 el Defensor del Pueblo creó por acto administrativo un Área de Derecho Público y Privado con programas civil, laboral y administrativo, y una subárea de víctimas con una línea específica de violación de derechos humanos, apoyándose precisamente en el artículo 21 de la Ley 24 de 1992.[85] La Defensoría ya sabe

---

[82] Artículo 21 de la Ley 24 de 1992, ya citado. La fórmula legal es disyuntiva: "imposibilidad económica *o social*".

[83] Inciso segundo del artículo 43 de la Ley 941 de 2005: "Excepcionalmente, la defensoría pública podrá prestarse a personas que teniendo solvencia económica, no puedan contratar un abogado particular por causas de fuerza mayor. Estos casos serán reglamentados por el Defensor del Pueblo, para lo cual se tendrán en cuenta factores como las connotaciones sociales de las personas que llegaren a solicitar la defensa, la trascendencia de los hechos del juicio criminal para la sociedad, la renuencia de los abogados particulares para representar a los implicados y las demás necesidades del proceso".

[84] Numeral 4 del artículo 282 de la Constitución Política: corresponde al Defensor del Pueblo "[o]rganizar y dirigir la defensoría pública en los términos que señale la ley".

[85] La Resolución 1008 del 12 de septiembre de 2018 de la Defensoría del Pueblo, "por la cual se determinan las áreas en las que se presta el servicio de Defensoría Pública", creó por acto administrativo el Área de Derecho Público y Privado y programas específicos dentro del área penal, con fundamento en los artículos 21

hacer esto; lo que este proyecto aporta es el mandato legal expreso. Existe además un precedente legislativo directo: el parágrafo 2 del artículo 43 de la Ley 1448 de 2011 asignó a la Defensoría del Pueblo la representación judicial de las víctimas del conflicto armado y ordenó canalizarla a través del Sistema Nacional de Defensoría Pública, sin crear entidad alguna.[86]

Finalmente, el parágrafo 2 del artículo 7 habilita a la Defensoría a celebrar convenios con consultorios jurídicos, universidades y organizaciones especializadas en libertad de expresión. La razón es práctica: la litigiosidad especializada en libertad de expresión es escasa en el país y se concentra en un número reducido de organizaciones y clínicas jurídicas. Aprovechar esa capacidad instalada permite que el servicio sea efectivo desde su puesta en marcha, sin trasladar a la Defensoría el costo de formar desde cero un cuerpo especializado. El parágrafo precisa, en todo caso, que la celebración de convenios no releva a la entidad de su responsabilidad por la calidad de la defensa.

VIII. LA OBLIGACIÓN DE PRODUCIR INFORMACIÓN OFICIAL SOBRE EL FENÓMENO

Todo cuanto hoy se sabe sobre el acoso litigioso en Colombia proviene del trabajo de organizaciones de la sociedad civil. Las series de la Fundación para la Libertad de Prensa son el único registro sistemático disponible, y la propia organización advierte que constituyen un subregistro, porque solo alcanzan los casos que llegan a su conocimiento. El Estado colombiano, que es quien tramita cada uno de esos procesos, no produce ninguna cifra sobre ellos. No existe en el Sistema de Estadísticas de la Rama Judicial una marcación que permita saber cuántas de las 952.251 tutelas recibidas en un año fueron promovidas contra periodistas, ni cuántas de las decenas de miles de denuncias por injuria y calumnia se dirigieron contra quien informaba sobre un asunto de interés público.

Esa ausencia no es neutral, puesto que impide dimensionar el fenómeno, impide evaluar si las medidas que esta ley introduce funcionan, e impide identificar a los litigantes que concentran la actividad. Y tiene un efecto político concreto al obligar al Congreso a legislar —como ocurre en este mismo proyecto— sobre la base de datos producidos por terceros.

---

y 22 de la Ley 24 de 1992. Fue modificada por las Resoluciones 1165 de 2020 y 945 de 2021. Disponible en: https://forseti.defensoria.gov.co/gestor/compilacion/docs/resolucion_defensoria_1008_2018.htm

[86] Precedente normativo directo: el artículo 43, parágrafo 2, de la Ley 1448 de 2011 dispone que "[l]a Defensoría del Pueblo prestará los servicios de representación judicial a las víctimas que lo soliciten mediante el Sistema Nacional de Defensoría Pública". En el mismo sentido, el literal b) del artículo 8 de la Ley 1257 de 2008 garantiza asistencia técnica legal gratuita a las mujeres víctimas de violencia "a través de la defensoría pública".

El artículo 20 de la Directiva (UE) 2024/1069 y los puntos 29 y 31 de la Recomendación (UE) 2022/758 imponen precisamente por ello a los Estados el deber de recopilar y reportar anualmente esta información.

El artículo 9 propuesto no crea un sistema de información nuevo. Se apoya en tres estructuras que ya existen y que ya son obligatorias. Primero, el Sistema Estadístico Nacional, cuya ley marco vigente es la Ley 2335 de 2023 —que derogó la Ley 79 de 1993—, y que faculta al DANE, como autoridad técnica estadística, para exigir a los responsables de registros administrativos la entrega gratuita de sus bases de datos.[87] Segundo, el Sistema de Estadísticas de la Rama Judicial del artículo 106 de la Ley 270 de 1996, que ya debe permitir "la individualización de los procesos desde su iniciación hasta su terminación" y que ya impone a todos los organismos de la Rama el deber de suministrar la información necesaria;[88] el artículo 104 de la misma ley extiende ese deber a la Fiscalía General de la Nación.[89] Y tercero, la obligación de publicación en datos abiertos del literal k) del artículo 11 de la Ley 1712 de 2014.[90] Lo que el proyecto añade es la variable: especifica qué debe registrarse, no crea el registro.

El diseño del artículo sigue de cerca dos precedentes legislativos colombianos que funcionaron. El artículo 12 de la Ley 1761 de 2015 ordenó al DANE, en coordinación con el Ministerio de Justicia y Medicina Legal, adoptar en el término de un año un sistema de recopilación de datos sobre violencia de género que precisara, entre otras variables, el estado del proceso judicial.[91] Y el artículo 31 de la Ley 1719 de 2014 ordenó unificar en un

[87] Ley 2335 del 3 de octubre de 2023, "por la cual se expiden disposiciones sobre las estadísticas oficiales en el país". Su artículo 6 designa al DANE como autoridad técnica estadística; el artículo 13, numeral 1, obliga a los integrantes del Sistema Estadístico Nacional a poner a disposición del DANE las bases de datos de los registros administrativos, y el artículo 22 reitera esa obligación para los responsables de registros administrativos. Esta ley derogó la Ley 79 de 1993, salvo su artículo 5.

[88] Artículo 106 de la Ley 270 de 1996: el Consejo Superior de la Judicatura "tendrá a su cargo un Sistema de Estadísticas de la Rama Judicial que incluya la gestión de quienes hacen parte de la Rama Judicial y permita la individualización de los procesos desde su iniciación hasta su terminación […]. Todos los organismos que hacen parte de la Rama Judicial tienen el deber de suministrar la información necesaria para mantener actualizados los datos incorporados al sistema". El artículo 104 extiende ese deber de información a la Fiscalía General de la Nación.

[89] Artículo 104 de la Ley 270 de 1996, que vincula expresamente a la Fiscalía General de la Nación al deber de rendir al Consejo Superior de la Judicatura los informes que este solicite, incluida "la relación de los procesos iniciados, los pendientes de decisión y los que hayan sido resueltos".

[90] Literal k) del artículo 11 de la Ley 1712 de 2014, que obliga a los sujetos obligados a publicar sus "datos abiertos" conforme a los requisitos técnicos que fije el Gobierno Nacional.

[91] Artículo 12 de la Ley 1761 de 2015: "Dentro del año siguiente a la promulgación de la presente ley, el Departamento Nacional de Estadísticas (DANE), en coordinación con el Ministerio de Justicia y del Derecho y el Instituto de Medicina Legal y Ciencias Forenses (INMLCF), adoptarán un Sistema Nacional de Recopilación

año los registros de la Fiscalía, la Rama Judicial, Medicina Legal, la Procuraduría y la Defensoría sobre violencia sexual, con publicación en línea y reserva de la identidad de las víctimas.[92] El artículo propuesto replica esa arquitectura —plazo de un año, entidades responsables, lista taxativa de variables, publicación con anonimización— aplicada al acoso litigioso.

Dos variables merecen mención particular. La primera es el número de actuaciones promovidas contra una misma persona por los mismos hechos o por hechos conexos: es el dato que permite ver el patrón que hoy se pierde entre expedientes aislados, y sin el cual la figura del acoso litigioso agravado que ya contempla el proyecto carece de soporte probatorio sistemático. La segunda es la desagregación de las noticias criminales por injuria y calumnia según su forma de terminación, prevista en el parágrafo 2. Fue precisamente ese dato —43.849 procesos y dos condenas en un año— el que permitió comprender la naturaleza del fenómeno, y hoy depende de que un periodista lo solicite. Debería producirse de oficio y publicarse cada año.

IX. RELACIÓN CON OTROS ESFUERZOS DE POLÍTICA PÚBLICA Y DE TÉCNICA LEGISLATIVA

El proyecto se inserta también en una línea de política pública ya trazada. El Plan de Acción Oportuna creado por el Decreto 2137 de 2018 articula los programas de protección de defensores de derechos humanos, líderes sociales y periodistas; el documento CONPES 4063 de 2021 fijó la política pública de garantías para la labor de defensa de los derechos humanos e incluyó entre sus objetivos el fortalecimiento de la investigación y la judicialización; y el Decreto Ley 895 de 2017 comprende, entre las finalidades del Sistema Integral de Seguridad para el Ejercicio de la Política, las garantías frente a la persecución de dirigentes por sus actividades de libre opinión o de oposición.[93] En agosto de 2026 se

---

de Datos sobre los hechos relacionados con la violencia de género en el país, en orden a establecer los tipos, ámbitos, modalidades, frecuencia, medios utilizados para ejecutar la violencia, niveles de impacto personal y social, medidas otorgadas, servicios prestados y estado del proceso judicial, para la definición de políticas públicas (…)".

[92] Artículo 31 de la Ley 1719 de 2014, que ordenó al DANE unificar, en el término de un año, los registros de la Fiscalía General de la Nación, la Rama Judicial, el Instituto Nacional de Medicina Legal, la Procuraduría General de la Nación y la Defensoría del Pueblo sobre violencia sexual, con publicación en línea y reserva de la identidad de las víctimas.

[93] Decreto 2137 del 19 de noviembre de 2018 (Plan de Acción Oportuna); documento CONPES 4063 del 10 de diciembre de 2021, *Política Pública de Garantías y Respeto a la Labor de Defensa de los Derechos Humanos y el Liderazgo Social*; Decreto Ley 154 de 2017 (Comisión Nacional de Garantías de Seguridad); y Decreto Ley 895 de 2017 (Sistema Integral de Seguridad para el Ejercicio de la Política), cuya finalidad comprende

adoptó, además, la Política Pública Integral de Garantías para el Liderazgo y la Defensa de los Derechos Humanos, que identifica la estigmatización como escenario de riesgo persistente y busca superar un enfoque exclusivamente reactivo de la protección.[94] El acoso litigioso es, precisamente, un riesgo que el enfoque reactivo no captura, porque no produce una víctima que proteger sino un proceso que atender. El artículo 10 de este proyecto conecta el articulado con ese marco.

Por último, el proyecto guarda coherencia con la línea de técnica legislativa que el Congreso ha empleado en otras materias de protección reforzada. La Ley 1761 de 2015 combinó, para la violencia de género, un mandato de formación obligatoria a servidores de la Rama Judicial (artículo 11)[95] con un mandato de producción estadística sujeto a plazo (artículo 12); la Ley 1719 de 2014 ordenó la unificación de registros entre la Fiscalía, la Rama Judicial y los órganos de control; y la Ley 1448 de 2011 asignó a la Defensoría del Pueblo la representación judicial de un colectivo definido a través del Sistema Nacional de Defensoría Pública. Los artículos 7, 8 y 9 de este proyecto siguen, respectivamente, esos tres modelos. No se trata de importar instituciones extrañas al ordenamiento colombiano, sino de aplicar a un fenómeno nuevo herramientas que el Congreso ya ha usado y que han funcionado.

X. DIFERENCIAS ENTRE EL RÉGIMEN VIGENTE Y LA PROPUESTA

Con el fin de facilitar el debate, se presenta a continuación un cuadro comparativo entre el régimen vigente y las modificaciones propuestas:

Tema	Régimen vigente	Propuesta del proyecto
Definición del acoso litigioso	No existe. La Corte Constitucional constató en 2023 la "ausencia absoluta de mención legislativa" sobre la materia.	Se define el acoso litigioso, se identifican sus víctimas típicas y se prevé una modalidad agravada por reiteración (art. 2, parágrafos 1 y 2).

expresamente las garantías contra "la estigmatización y persecución de dirigentes por motivo de sus actividades políticas, de libre opinión o de oposición".

[94] Decreto 1028 de 2026, por el cual se adopta la Política Pública Integral de Garantías para el Liderazgo y la Defensa de los Derechos Humanos en Colombia, y Decreto 0980 de 2026. Ambos fueron expedidos en agosto de 2026. Véase: https://www.defensoria.gov.co/web/guest/-/nuevos-decretos-fortalecen-las-garantias-para-quienes-defienden-los-derechos-humanos-inicia-el-camino-de-su-implementacion

[95] Precedente de mandato legal de formación: el artículo 11 de la Ley 1761 de 2015 dispone que los servidores públicos de la Rama Ejecutiva o Judicial con funciones en la prevención, investigación, judicialización, sanción y reparación de las violencias contra las mujeres "deberán recibir formación en género, Derechos Humanos y Derecho Internacional Humanitario, en los procesos de inducción y reinducción en los que deban participar".

Tema	Régimen vigente	Propuesta del proyecto
Temeridad o mala fe (art. 79 CGP)	Seis presunciones. El silenciamiento de un asunto de interés público no encaja con nitidez en ninguna de ellas.	Nueva presunción: cuando se configure el acoso litigioso (art. 2, numeral 7).
Multiplicidad de acciones contra quien informa	La temeridad en tutela exige identidad de partes, causa y objeto (art. 38 del Decreto 2591 de 1991). Cada expediente se valora de manera aislada.	La definición opera como criterio de integración en cualquier jurisdicción, y la promoción sucesiva o simultánea de actuaciones por personas vinculadas configura acoso litigioso, sin alterar el procedimiento de tutela (art. 2, parágrafo 3).
Sentencia anticipada (art. 278 CGP)	Procede por solicitud de las partes, por no haber pruebas por practicar, o por cosa juzgada, transacción, caducidad, prescripción extintiva o carencia de legitimación en la causa.	Nueva causal: verificación prima facie de que la causa corresponde a acoso litigioso, con posibilidad de dinamizar la carga de la prueba (art. 3).
Consecuencias para quien promueve la actuación	Reglas generales de condena en costas y de responsabilidad patrimonial por actuaciones temerarias o de mala fe (arts. 80 y 81 CGP).	Condena en costas y multa de 30 SMLMV con destino a la Dirección Ejecutiva de Administración Judicial (art. 4).
Cambio de radicación (art. 30, num. 8, CGP)	Procede por circunstancias que afecten el orden público, la imparcialidad, la independencia, las garantías procesales o la seguridad de los intervinientes, o por deficiencias de gestión.	Procede también con fundamento en argumentos de acoso litigioso (art. 5).
Archivo de las diligencias (art. 79, Ley 906 de 2004)	Procede cuando no existen motivos o circunstancias fácticas que permitan caracterizar el hecho como delito.	Procede también cuando la causa corresponde a un ejercicio legítimo de la libertad de expresión o de asociación, o a un caso de acoso litigioso (art. 6).

Tema	Régimen vigente	Propuesta del proyecto
Defensa pública (art. 21, Ley 24 de 1992)	Se presta a quienes se encuentran en imposibilidad económica o social de proveer su defensa.	Se extiende a quienes enfrentan actuaciones en las que se invoque acoso litigioso, y la imposibilidad social se aprecia frente a los recursos de quien promueve la actuación (art. 7).
Formación de operadores de justicia	No existen contenidos específicos sobre acoso litigioso.	Módulo en la Escuela Judicial Rodrigo Lara Bonilla y contenidos equivalentes para fiscales y defensores públicos (art. 8).
Información oficial	No existe registro ni marcación estatal. La información disponible proviene de organizaciones de la sociedad civil.	Registro unificado con variables mínimas, publicación anual en datos abiertos y cifras desagregadas de injuria y calumnia (art. 9).
Prevención y protección	La evaluación de riesgo de la Unidad Nacional de Protección se concentra en el riesgo físico.	El acoso litigioso se valora como factor de riesgo, sin desplazar la valoración del riesgo físico, y se establece el deber de los servidores públicos de abstenerse de promoverlo (art. 10).

XI. EXPLICACIÓN DEL ARTICULADO

El proyecto consta de once (11) artículos, organizados en seis capítulos: el Capítulo I (artículo 1) establece el objeto; el Capítulo II (artículos 2 a 5) contiene las modificaciones al Código General del Proceso; el Capítulo III (artículo 6) modifica la Ley 906 de 2004; el Capítulo IV (artículos 7 a 9) regula la defensa pública, la formación judicial y la información oficial; el Capítulo V (artículo 10) articula el proyecto con la política de prevención y protección; y el Capítulo VI (artículo 11) contiene la cláusula de vigencia.

Con el propósito de facilitar el debate, se sintetiza a continuación el contenido y la justificación de cada una de las disposiciones del articulado.

Artículo 1. Establece el objeto de la ley: prevenir y sancionar el acoso litigioso que afecta a quienes ejercen la libertad de expresión sobre asuntos de interés público, y mejorar el acceso a la justicia de los periodistas frente a estas actuaciones, e identifica los instrumentos

para lograrlo (la reforma procesal civil y penal, la defensa pública, la formación judicial, la información oficial y la articulación con la política de protección), con la salvaguarda expresa de que ninguno de ellos restringe el derecho de acceso a la justicia en general.

Artículo 2. Adiciona al artículo 79 del Código General del Proceso un numeral 7 y tres parágrafos. El numeral 7 incorpora el acoso litigioso al catálogo de presunciones de temeridad o mala fe. El parágrafo 1 lo define; el parágrafo 2 identifica a sus víctimas típicas y prevé una modalidad agravada por reiteración; y el parágrafo 3 —de nueva inclusión— precisa que la definición opera como criterio de integración en cualquier jurisdicción, describe el patrón de multiplicación de actuaciones que caracteriza al fenómeno e incorpora las salvaguardas necesarias para que la disposición no restrinja el acceso a la justicia ni invada la reserva de ley estatutaria. La necesidad de este parágrafo se explica en el acápite sobre el acoso litigioso por la vía del litigio constitucional. Se advierte que el nuevo numeral 7 debe leerse de manera armónica con el numeral 3 vigente, que ya cubre el uso del proceso "para fines claramente ilegales o con propósitos dolosos o fraudulentos": el aporte del numeral 7 consiste en tipificar el silenciamiento de un asunto de interés público como finalidad espuria autónoma, que hoy no encaja con nitidez en ninguna de esas dos categorías.

Artículos 3 y 4. Adicionan un numeral 4 y un parágrafo al artículo 278 del Código General del Proceso, para habilitar la sentencia anticipada cuando prima facie se verifique que la causa corresponde a acoso litigioso, y para asociar a esa decisión la condena en costas y una multa de 30 SMLMV con destino al presupuesto de la Dirección Ejecutiva de Administración Judicial. Se eligió este vehículo deliberadamente. El artículo 278 no consagra una facultad sino un deber; el juez "deberá dictar sentencia anticipada", opera "en cualquier estado del proceso" y ya funciona como filtro de mérito temprano. Es el equivalente funcional más próximo, dentro del derecho procesal colombiano, a la desestimación temprana del artículo 11 de la Directiva (UE) 2024/1069. El proyecto no importa, por tanto, una institución ajena: activa una nacional.

Artículo 5. Modifica el numeral 8 del artículo 30 del Código General del Proceso para permitir que el cambio de radicación se solicite con fundamento en argumentos de acoso litigioso. Atiende una táctica recurrente del fenómeno: la elección deliberada de un distrito judicial remoto del domicilio del demandado, cuyo único efecto útil es multiplicar el costo y el desgaste de la defensa.

Artículo 6. Modifica el artículo 79 de la Ley 906 de 2004 para habilitar el archivo de la actuación penal cuando la Fiscalía constate que la causa corresponde a un ejercicio legítimo de la libertad de expresión o de asociación, o a un caso de acoso litigioso. Esta disposición

es la más relevante en términos cuantitativos: como se expuso, el 93% de los casos documentados en América Latina transita por la vía penal, y en Colombia se abren decenas de miles de procesos anuales por injuria y calumnia que prácticamente nunca terminan en condena. El archivo temprano por parte de la Fiscalía es el punto del sistema en el que puede evitarse el mayor volumen de daño.

Artículo 7. Habilita la prestación del servicio de defensoría pública a las víctimas de acoso litigioso, mediante la adición de un inciso al artículo 21 de la Ley 24 de 1992, y remite al Defensor del Pueblo la fijación de los criterios operativos. Su justificación se desarrolla en el acápite sobre la defensa pública como medida de igualdad de armas. Se destaca que la disposición no crea entidades, dependencias ni programas, y que sujeta expresamente su implementación a la disponibilidad presupuestal.

Artículo 8. Ordena a la Escuela Judicial Rodrigo Lara Bonilla impartir un módulo sobre acoso litigioso[96] y añade dos parágrafos que precisan su contenido mínimo y extienden la obligación a la Fiscalía General de la Nación y a la Defensoría del Pueblo. La formación es un componente expreso de todos los estándares internacionales en la materia, y responde al hallazgo antes expuesto: el juez que recibe un expediente aislado no dispone hoy de categorías para valorar el conjunto. El parágrafo 1 engancha el módulo a los cursos de actualización que el artículo 176 de la Ley 270 de 1996 ya impone cada dos años,[97] de manera que no se crea una carga formativa adicional sino un contenido dentro de una obligación existente. El parágrafo 2 extiende los contenidos a fiscales y defensores públicos, por una razón de coherencia: si el archivo del artículo 6 y la defensa pública del artículo 7 dependen de que fiscales y defensores identifiquen el fenómeno, la formación no puede limitarse a los jueces.

Artículo 9. Ordena la creación de un registro unificado de las actuaciones en las que se invoque o declare acoso litigioso, precisa las variables mínimas y establece obligaciones específicas de publicación para la Fiscalía General de la Nación, la Unidad Nacional de Protección y la Defensoría del Pueblo. Su justificación se desarrolla en el acápite sobre la obligación de producir información oficial.

---

[96] Artículos 176 y 177 de la Ley 270 de 1996, Estatutaria de la Administración de Justicia. El artículo 177 constituye a la Escuela Judicial Rodrigo Lara Bonilla en "el centro de formación inicial y continuada de funcionarios y empleados al servicio de la Administración de Justicia", y el artículo 176 impone a los funcionarios judiciales un curso de actualización cada dos años con intensidad no inferior a 50 horas.

[97] Artículo 176 de la Ley 270 de 1996: los funcionarios judiciales que no hayan tomado cursos de especialización, maestría o doctorado "deberán cuando menos, cada dos años tomar un curso de actualización judicial cuya intensidad no sea inferior a 50 horas y presentar las pruebas pertinentes en la Escuela Judicial".

Artículo 10. Articula la lucha contra el acoso litigioso con la política de prevención y protección existente, incorporándolo como factor de riesgo en la evaluación que realiza la Unidad Nacional de Protección, sin que pueda sustituir la valoración del riesgo físico y ordenando su inclusión en los planes de trabajo de las instancias de coordinación. Su parágrafo establece el deber de las entidades y los servidores públicos de abstenerse de promover actuaciones que configuren acoso litigioso, y encomienda su seguimiento a la Procuraduría General de la Nación. Su justificación se desarrolla en el acápite sobre el acoso litigioso y las demás garantías para el ejercicio del periodismo.

Artículo 11. Contiene la cláusula de vigencia y derogatoria.

XII. IMPACTO FISCAL

En cumplimiento del artículo 7 de la Ley 819 de 2003 se deja constancia de lo siguiente. La mayor parte del articulado no ordena gasto: las reformas al Código General del Proceso y a la Ley 906 de 2004 son disposiciones procesales que operan con la institucionalidad existente y que, al permitir la terminación anticipada de actuaciones manifiestamente infundadas, tienden a liberar capacidad judicial antes que a consumirla. La multa prevista en el artículo 4 constituye, además, un ingreso destinado al presupuesto de la Dirección Ejecutiva de Administración Judicial.

Las disposiciones que sí pueden derivar responsabilidades fiscales, el servicio de defensa pública del artículo 7, la formación judicial del artículo 8 y el registro de información del artículo 9 se ejecutan con la institucionalidad, los sistemas de información y los programas de formación que las entidades ya tienen. Ninguna de ellas crea entidades, dependencias, cargos ni plantas de personal, ni modifica la estructura orgánica de la administración. Por esa razón, el artículo 7 incorpora expresamente una cláusula que sujeta su implementación

al Marco Fiscal de Mediano Plazo, al Marco de Gasto de Mediano Plazo del sector y a la programación y disponibilidad presupuestal correspondiente, en los términos que la Corte Constitucional ha considerado suficientes para que una disposición no constituya una orden de gasto.[98] Conviene recordar, finalmente, que la jurisprudencia constitucional ha precisado que el artículo 7 de la Ley 819 de 2003 es un instrumento de racionalización de la actividad legislativa y no un requisito de validez del trámite; que la carga principal de aportar el análisis de impacto fiscal recae en el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, que es quien dispone de los datos y la experticia;[99] y que la ausencia de concurrencia de esa cartera no afecta la constitucionalidad de la ley aprobada.[100]

En todo caso, atendiendo al principio de colaboración armónica entre las ramas del poder público, se solicitará concepto al Ministerio de Hacienda y Crédito Público para que, en el curso del trámite legislativo, se pronuncie sobre las implicaciones fiscales del proyecto y sobre la viabilidad presupuestal de las medidas propuestas.

XIII. CONFLICTO DE INTERESES

Con base en el artículo 3º de la Ley 2003 de 2019[101], según el cual el autor del proyecto y los ponentes presentarán en el cuerpo de la exposición de motivos un acápite que describa las circunstancias o eventos que podrían generar un conflicto de interés para la discusión y votación del proyecto, de acuerdo con el artículo 286 de la Ley 5 de 1992, se exponen a continuación los criterios aplicables. Estos serán criterios guía para que los demás congresistas tomen una decisión en torno a si se encuentran en una causal de impedimento, sin perjuicio de otras causales que el congresista pueda encontrar.

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

---

[98] Corte Constitucional, Sentencia C-490 de 2011, M.P. Luis Ernesto Vargas Silva: las previsiones de un proyecto que derivan responsabilidades fiscales para el Estado "en todo caso estarán sometidas a la programación y disponibilidad presupuestal correspondiente".

[99] Corte Constitucional, Sentencia C-502 de 2007: las exigencias del artículo 7 de la Ley 819 de 2003 "constituyen un importante instrumento de racionalización de la actividad legislativa" y "la carga principal reposa en el Ministerio de Hacienda, que es el que cuenta con los datos, los equipos de funcionarios y la experticia".

[100] Corte Constitucional, Sentencia C-315 de 2008: "El artículo 7º de la Ley 819/03 no puede interpretarse de modo tal que la falta de concurrencia del Ministerio (…) afecte la validez constitucional del trámite".

[101] Ley 2003 de 2019, "por la cual se modifica parcialmente la Ley 5 de 1992 y se dictan otras disposiciones". Su artículo 1 modificó el artículo 286 de la Ley 5 de 1992 y su artículo 3 modificó el artículo 291 de la misma ley.

"Artículo 1º. El artículo 286 de la Ley 5 de 1992 quedará así: (...)

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

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

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

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

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

b. Cuando el beneficio podría o no configurarse para el congresista en el futuro.

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

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

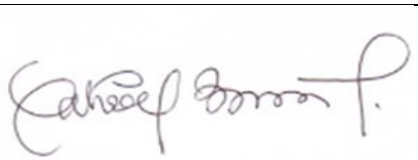
e. Cuando el congresista participe, discuta o vote artículos de proyectos de ley o acto legislativo que tratan sobre los sectores económicos de quienes fueron financiadores de su campaña siempre y cuando no genere beneficio particular, directo y actual para el congresista. El congresista deberá hacer saber por escrito que el artículo o proyecto beneficia a financiadores de su campaña. Dicha manifestación no requerirá discusión ni votación.

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

Así las cosas, siguiendo lo dispuesto por el artículo 3 de la Ley 2003 de 2019, que modifica el artículo 291 de la Ley 5 de 1992, se señala que este proyecto de ley podría generar un conflicto de interés para el congresista, su cónyuge, compañero o compañera permanente, o parientes dentro del segundo grado de consanguinidad, segundo de afinidad o primero civil, que sean parte, como demandantes, denunciantes, accionantes, demandados, denunciados o accionados, en procesos civiles, penales o constitucionales relacionados con expresiones sobre asuntos de interés público, en particular en procesos por injuria o calumnia, en la medida en que las disposiciones del proyecto puedan incidir en el trámite o en el resultado de dichas actuaciones.

En lo demás, considerando que el proyecto establece reglas de carácter general, no se considera que genere conflictos de interés. En todo caso, esto no exime a que el congresista que así lo considere manifieste otras razones por las cuales pueda tener conflictos de interés.

De los honorables Representantes y Senadores;

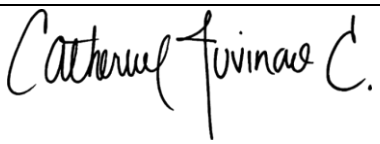
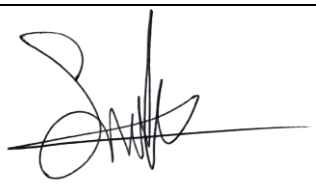
 **Jennifer Pedraza Sandoval** **Senadora de la República** **Partido Dignidad y Compromiso**	 **GABRIEL BECERRA YAÑEZ** **Representante a la Cámara** **Pacto Histórico**

EL VEINTE
JUSTICIA · LIBERTAD DE EXPRESIÓN

JOSÉ LUÍS BOHÓRQUEZ LÓPEZ Representante Cámara - Boyacá Pacto Histórico	**DAVID ALEJANDRO TORO RAMIREZ** Representante a la Cámara por Antioquia Pacto Histórico
ERICK ADRIÁN VELASCO BURBANO Segundo Vicepresidente Pacto Histórico	**DANIEL MAURICIO MONROY HERNÁNDEZ** Representante a la Cámara por Bogotá Pacto Histórico
RENSO ALEXANDER GARCÍA PARRA Representante a la Cámara por Tolima - Pacto Histórico	**HEINER DE JESUS GAITAN PARRA** Representante a la Cámara por Cundinamarca Pacto Histórico
NATALIA MORENO PUIN Representante a la Cámara por Cundinamarca	**SANTIAGO OSORIO MARÍN** Representante a la Cámara por Caldas Alianza Verde - Coalición Pacto Histórico
Proyecto de Ley Anti-Cepo Reforma Código Gral. del Proceso y Ley 906/2004 Firma03noviembre2026	**Carlos Alberto Benavides Mora** Senador de la República

onelveinte@gmail.com

EL VEINTE
JUSTICIA · LIBERTAD DE EXPRESIÓN

JOHANA OSORIO MÁRQUEZ Senadora de la República Pacto Histórico	Pacto Histórico
 **LUZ MIRYAN MONCAYO** Representante Cámara Cauca Pacto Histórico	 **CATHERINE JUVINAO CLAVIJO** Representante a la Cámara por Bogotá **Partido Alianza Verde**
 **LAURA DANIELA BELTRÁN PALOMARES** Representante a la Cámara por Bogotá Pacto Histórico	