



GACETA DEL CONGRESO

SENADO Y CÁMARA

(Artículo 36, Ley 5ª de 1992)

IMPRENTA NACIONAL DE COLOMBIA

www.imprenta.gov.co

ISSN 0123 - 9066

AÑO XXXIV - N° 2188

Bogotá, D. C., miércoles, 19 de noviembre de 2025

EDICIÓN DE 27 PÁGINAS

DIRECTORES:

DIEGO ALEJANDRO GONZÁLEZ GONZÁLEZ

SECRETARIO GENERAL DEL SENADO

www.secretariassenado.gov.co

JAIME LUIS LACOUTURE PEÑALOZA

SECRETARIO GENERAL DE LA CÁMARA

www.camara.gov.co

RAMA LEGISLATIVA DEL PODER PÚBLICO

CÁMARA DE REPRESENTANTES

PROYECTOS DE LEY

PROYECTO DE LEY NÚMERO 438 DE 2025
CÁMARA

por medio de la cual se aumentan los honorarios de los defensores públicos equiparándolos al salario de los fiscales y se dictan otras disposiciones.

Bogotá, D. C., septiembre de 2025

JULIÁN DAVID LÓPEZ TENORIO

Honorable Representante

Congreso de la República

Ciudad

Secretario General

JAIME LUIS LACOUTURE PEÑALOZA

Cámara de Representantes

Congreso de la República

Ciudad

Asunto: Presentación del Proyecto de Ley número 438 de 2025 Cámara, por medio de la cual se aumentan los honorarios de los defensores públicos equiparándolos al salario de los fiscales y se dictan otras disposiciones.

En ejercicio de la facultad prevista en el artículo 140 numeral 1 de la Ley 5ª de 1992, presentamos a consideración del Congreso de la República el proyecto de ley, *por medio de la cual se aumentan los honorarios de los defensores públicos equiparándolos al salario de los fiscales y se dictan otras disposiciones.*

Cordialmente,

JAIRO ALBERTO CASTELLANOS
SERRANO
Senador de la República
Partido Alianza Social Independiente

1. ARTICULADO

CONGRESO DE LA REPÚBLICA
SECRETARÍA GENERALPROYECTO DE LEY NÚMERO 438 DE 2025
CÁMARA

por medio de la cual se aumentan los honorarios de los defensores públicos equiparándolos al salario de los fiscales y se dictan otras disposiciones

El Congreso de la República de Colombia

DECRETA:

Artículo 1°. Objeto y finalidad. La presente ley tiene por objeto dignificar la función de la Defensoría Pública y garantizar el derecho fundamental a la defensa técnica adecuada, mediante la equiparación de los honorarios de los defensores públicos con la remuneración de los fiscales de categorías equivalentes. De este modo se busca fortalecer el principio de igualdad de armas en el sistema penal, asegurar condiciones laborales justas para los defensores públicos y, en consecuencia, mejorar la calidad de la asistencia jurídica gratuita que el Estado Social de Derecho brinda a las personas de escasos recursos. Esta iniciativa se fundamenta en el artículo 29 de la Constitución Política (derecho al debido proceso y a la defensa, a la igualdad y equidad) y en los principios consagrados en la Ley 941 de 2005, que organiza el Sistema Nacional de Defensoría Pública.

Artículo 2°. Equiparación salarial de defensores públicos. A partir de la vigencia de la presente ley, los honorarios mensuales de los defensores públicos se equiparán integralmente al salario básico y prestaciones sociales de los fiscales de la Fiscalía General de la Nación de la misma jerarquía. Para tal efecto, se establecerá la correspondencia entre las categorías de defensores

públicos y las categorías equivalentes de fiscales, garantizando que a igual nivel de responsabilidad y experiencia corresponda igual remuneración total. En ningún caso la suma de honorarios y beneficios percibida por un defensor público será inferior a la de un fiscal de categoría equivalente, incluyendo los factores salariales, prestaciones legales y demás componentes remunerativos establecidos por la ley para los fiscales. Esta equiparación aplica a todos los defensores públicos independientemente de su área de actuación (penal, disciplinaria u otras asignadas por la ley), asegurando condiciones económicas paritarias con sus pares de la Fiscalía.

Artículo 3°. Vinculación laboral y garantías.

En concordancia con la equiparación dispuesta, el Gobierno nacional adoptará las medidas necesarias para la formalización laboral de los defensores públicos. Gradualmente, los defensores públicos actualmente vinculados por contratos de prestación de servicios pasarán a ser servidores públicos de planta de la Defensoría del Pueblo o de la entidad competente, con nombramientos en cargos equivalentes y acceso pleno a prestaciones sociales, estabilidad laboral y derechos de carrera administrativa. Esta formalización deberá efectuarse garantizando la continuidad del servicio y conforme a la prohibición de tercerización de funciones permanentes en la administración pública, de acuerdo con la jurisprudencia constitucional vigente. En adelante, los nuevos cargos de defensor público se crearán como empleos públicos permanentes, evitando la figura de contratos civiles para funciones propias y continuas de la Defensoría Pública.

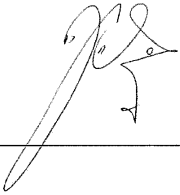
Artículo 4°. Implementación progresiva. La equiparación salarial establecida en esta ley se implementará de manera progresiva y ordenada, asegurando su sostenibilidad fiscal. El Gobierno nacional, por conducto del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, deberá incluir en las leyes anuales de presupuesto las apropiaciones necesarias para incrementar los honorarios de los defensores públicos gradualmente hasta alcanzar la paridad total con los fiscales en un plazo máximo de tres (3) años contados a partir de la entrada en vigor de esta ley. Durante este periodo transitorio, los incrementos salariales anuales para los defensores públicos no podrán ser inferiores proporcionalmente a los otorgados a los fiscales, de tal forma que al final del tercer año se haya completado la equiparación. El plan de ajuste salarial deberá iniciarse en el próximo presupuesto fiscal subsiguiente a la promulgación de la presente ley. En caso de que la disponibilidad de recursos lo permita, el gobierno podrá adelantar la equiparación en un plazo menor al previsto.

Artículo 5°. Fuentes de financiación. La implementación de la presente ley se financiará con cargo al Presupuesto General de la Nación. El Gobierno nacional hará las redistribuciones y apropiaciones presupuestales necesarias para cubrir el aumento en remuneraciones de los defensores públicos, sin afectar la continuidad del servicio de defensa pública. Para tal efecto, se autoriza al

gobierno a: (a) destinar recursos adicionales a la Defensoría del Pueblo provenientes del Tesoro Nacional; (b) priorizar en la asignación presupuestal los gastos relacionados con la defensa pública, dada su naturaleza constitucional de servicio esencial; y (c) evaluar la creación de un fondo especial para la defensa pública alimentado, entre otros, por un porcentaje de las multas penales, tasas judiciales u otros ingresos extraordinarios del sector justicia, si ello fuere necesario. En todo caso, la financiación deberá ser sostenible y acorde con las reglas fiscales, garantizando que la gratuidad y calidad de la Defensoría Pública se mantengan sin imponer cargas a los usuarios del servicio.

Artículo 6°. Monitoreo y ajustes. La Defensoría del Pueblo, en coordinación con el Ministerio de Justicia y del Derecho, realizará un seguimiento anual al impacto de la presente ley. Este monitoreo incluirá la verificación del cierre de brecha salarial entre defensores y fiscales, el mejoramiento en las condiciones laborales de los defensores públicos y los efectos en la calidad del servicio de defensa técnica. De encontrarse rezagos o desviaciones en la equiparación, el gobierno deberá proponer los ajustes normativos o presupuestales del caso para cumplir plenamente el objetivo de esta ley. La Defensoría presentará informes anuales al Congreso de la República sobre el avance de la equiparación y la situación de la defensa pública en general, a fin de evaluar la necesidad de medidas adicionales que consoliden el fortalecimiento de este servicio.

Artículo 7°. Vigencia y derogatorias. La presente ley rige a partir de su publicación y entrada en vigencia, y deroga las disposiciones que le sean contrarias. Cualquier norma previa que estableciere escalas de honorarios inferiores para los defensores públicos quedará modificada en lo pertinente, prevaleciendo lo dispuesto en esta ley. Las normas sobre régimen salarial y prestacional de la Fiscalía General de la Nación se entenderán igualmente aplicables, en lo que corresponda, a los defensores públicos una vez se haga efectiva la incorporación de estos como servidores públicos de planta.

JAIRO ALBERTO CASTELLANOS SERRANO Senador de la República Partido Alianza Social Independiente	
---	---

Exposición de Motivos del Proyecto de Ley
Introducción y Justificación General

El **derecho a la defensa técnica adecuada** es un pilar fundamental del Estado Social de Derecho y condición indispensable para garantizar el debido proceso y el acceso a la justicia. En Colombia, sin embargo, se observa una **brecha significativa entre las condiciones de los defensores públicos y las de sus contrapartes en la Fiscalía**. Actualmente, los defensores públicos, encargados de representar

jurídicamente a quienes no pueden costear un abogado, **perciben honorarios notablemente inferiores a los de los fiscales** y en su gran mayoría se encuentran vinculados bajo modalidades contractuales precarias. Esta situación no solo compromete la calidad y continuidad de la asistencia jurídica gratuita, sino que vulnera el **principio de igualdad de armas en el proceso penal**, al otorgar al Estado (a través de la Fiscalía) una ventaja estructural frente a la defensa de los ciudadanos de menores recursos.

El presente proyecto de ley, titulado, *por medio de la cual se aumentan los honorarios de los defensores públicos equiparándolos al salario de los fiscales y se dictan otras disposiciones*, busca **dignificar la función de la Defensoría Pública y subsanar estas asimetrías. Se propone equiparar integralmente la remuneración de los defensores públicos con la de los fiscales de categorías equivalentes, así como** formalizar gradualmente su vinculación laboral a la planta de la Defensoría del Pueblo. De este modo, se fortalecerán los derechos fundamentales al debido proceso y a la defensa (Artículo 29 de la Constitución Política), la igualdad ante la ley (Artículo 13) y el acceso a la administración de justicia para todas las personas (Artículo 229). Estos mandatos constitucionales imponen al Estado el deber de remover obstáculos económicos o sociales que impidan una defensa adecuada, especialmente tratándose de poblaciones vulnerables que dependen de la Defensoría Pública.

En esta exposición de motivos se desarrollan, de manera detallada y consistente, los fundamentos constitucionales, legales, internacionales, jurisprudenciales y de política pública que respaldan la iniciativa legislativa. Igualmente, se analizará el enfoque diferencial que orienta el proyecto –garantizando perspectivas de género, territoriales, étnicas y de protección de poblaciones especialmente vulnerables (niños, niñas y adolescentes, víctimas, personas con discapacidad, personas privadas de la libertad, entre otras)– y se presentará una estimación general del impacto fiscal, junto con un plan de transición ordenada hacia la formalización en planta de los defensores públicos. Finalmente, se ofrece un vistazo a experiencias comparadas y buenas prácticas internacionales que sirven de referente para esta reforma.

Fundamentos Constitucionales y Legales:

La **Constitución Política de 1991** consagra preceptos que sirven de fundamento directo a esta propuesta de ley. El **artículo 13** garantiza la igualdad ante la ley y obliga al Estado a promover condiciones para que la igualdad sea real y efectiva, adoptando medidas a favor de grupos discriminados o marginados. Existe hoy una situación de desigualdad manifiesta entre los defensores públicos y otros operadores jurídicos del sistema penal (fiscales, jueces), que redundan en desprotección precisamente de personas en condición de debilidad manifiesta: los ciudadanos de escasos recursos que requieren

asistencia jurídica gratuita. La equiparación salarial pretendida **materializa el mandato de igualdad real**, colocando a quienes ejercen la defensa pública en un nivel equiparable al de sus pares de la Fiscalía, eliminando una discriminación histórica de carácter remunerativo y prestacional. Ello se traduce, en últimas, en **mejores garantías para los defendidos**, quienes merecen una defensa en igualdad de condiciones frente a la parte acusadora.

El **artículo 29** constitucional, por su parte, consagra el **derecho fundamental al debido proceso**. En materia penal establece **expresamente** que “*quien sea sindicado tiene derecho a la defensa y a la asistencia de un abogado escogido por él, o de oficio, durante la investigación y el juzgamiento*”. Este mandato impone al Estado la obligación de proveer defensa técnica a quienes no puedan sufragarla, asegurando que dicha defensa no sea meramente nominal sino **real, efectiva y continua**. La **defensa pública** es el instrumento mediante el cual se hace efectivo este derecho de rango constitucional. Por tanto, fortalecer la defensa pública mediante mejores condiciones laborales y remunerativas para sus abogados es un imperativo constitucional para hacer efectivo el derecho de defensa y la garantía de un juicio justo. Adicionalmente, el **artículo 29** incorpora la noción de “igualdad y equidad” en el proceso penal, lo cual se vincula con el principio de igualdad de armas: la defensa pública debe poder actuar con los **mismos medios procesales y capacidades que** la Fiscalía, de forma que ambas partes “gocen de las mismas posibilidades y cargas de alegación, prueba e impugnación” en el juicio. La equiparación de honorarios contribuye directamente a ese equilibrio.

De igual forma, el **artículo 229** de la Constitución garantiza el derecho de toda persona a acceder a la administración de justicia. Este acceso real a la justicia incluye la posibilidad de contar con representación letrada competente, aun para quien carece de recursos económicos. El proyecto de ley fortalece ese acceso al asegurar que los abogados de oficio (defensores públicos) cuenten con incentivos y estabilidad suficientes para prestar sus servicios en todo el país, llegando hasta las poblaciones y territorios más apartados. Asimismo, cabe recordar que el artículo 229 faculta al legislador para establecer casos en los que se pueda acudir a la justicia sin abogado; sin embargo, tratándose de procesos penales y otros donde la asistencia letrada es indispensable, **es deber del Estado garantizar esa representación por intermedio de la Defensoría Pública**. Así lo ha entendido la jurisprudencia constitucional, al señalar que la verdadera accesibilidad a la justicia incluye “no sólo la posibilidad de acudir al juez”, sino también eliminar barreras como la falta de asesoría legal, de manera que los derechos sean realmente exigibles.

En cuanto al **marco legal vigente**, sobresale la **Ley 941 de 2005**, “por la cual se organiza el Sistema Nacional de Defensoría Pública”. Esta ley desarrolla los principios rectores del servicio de defensa

pública y establece la estructura y funcionamiento del mismo. Varios de sus enunciados respaldan la necesidad de la presente reforma:

- **Finalidad e igualdad de condiciones:**

El artículo 1° de la Ley 941 de 2005 dispone que la finalidad del Sistema Nacional de Defensoría Pública es *“proveer el acceso de las personas a la administración de justicia en materia penal, en condiciones de igualdad y en los términos del debido proceso”*. Por su parte, el artículo 3° consagra el principio de igualdad, indicando que el Sistema contará con los instrumentos necesarios para intervenir en los procesos *“en condiciones de igualdad frente a los demás sujetos procesales”*. Es evidente que **no puede haber igualdad procesal si el defensor público carece de recursos, estabilidad o tiempo para preparar su caso en igualdad de armas frente a la Fiscalía**. El Legislador, en armonía con estos principios, está llamado a dotar a la defensa pública de las condiciones materiales que hagan efectiva esa igualdad, empezando por niveles salariales y prestacionales equiparables a los de su contraparte.

- **Derecho de defensa técnica y calidad del servicio:**

El artículo 4° de la ley establece que la Defensoría Pública garantizará una defensa *“integral, ininterrumpida, técnica y competente”*. A su vez, el artículo 7° consagra el principio de **calidad**, señalando que el Sistema Nacional de Defensoría Pública contará con estándares que garanticen la calidad y eficiencia en la prestación del servicio. Resulta difícil asegurar una defensa técnicamente adecuada y con altos estándares de calidad cuando los defensores públicos enfrentan sobrecarga **laboral, honorarios insuficientes y falta de estabilidad**, factores que conducen a alta rotación y dificultan la especialización. La iniciativa legal de equiparación salarial y formalización laboral busca precisamente **mejorar la calidad de la asistencia jurídica gratuita**, atrayendo y reteniendo abogados altamente calificados y permitiendo que los defensores dediquen el tiempo y esfuerzo requeridos en cada caso, sin la presión de la inestabilidad contractual o la necesidad de complementar sus ingresos con otras actividades.

- **Cobertura, gratuidad y enfoque diferencial:**

La Ley 941 define que la defensa pública se presta *“en favor de las personas que por sus condiciones económicas o sociales se encuentran en desigualdad manifiesta para proveer su propia defensa”* (art. 2°), y que será **gratuita** para quienes no puedan pagar (art. 6°). Asimismo, estipula que la Defensoría Pública garantizará la asistencia adecuada **a miembros de pueblos indígenas y comunidades étnicas**, respetando la diversidad cultural y el pluralismo (art. 11). Estos mandatos legales, concordantes con el **artículo 13 constitucional** sobre protección de grupos marginados, requieren un **Estado fuerte y comprometido con financiar debidamente el servicio de Defensoría**. En la actualidad, aunque el servicio es gratuito para el usuario, la insuficiencia

de recursos se traduce en que un número reducido de defensores atienda una cantidad desproporcionada de casos, con particular rezago en ámbitos como la representación de **víctimas del conflicto armado** y en regiones apartadas. Por ejemplo, se ha reportado que, en el programa de representación de víctimas de Justicia y Paz, *153 defensores públicos llegaron a asumir más de 234.000 casos de víctimas de la guerra, lo que equivale a un promedio de 1.535 casos por abogado*, situación abiertamente incompatible con cualquier estándar de defensa efectiva. La ley vigente demanda del Estado eliminar esas desigualdades en cobertura; el proyecto de ley coadyuvará a ello al permitir **la ampliación de la planta de defensores** y su distribución estratégica donde más se necesitan, gracias a mejores condiciones de contratación y remuneración.

En síntesis, la propuesta de equiparación salarial y formalización de los defensores públicos **encuentra pleno sustento en la Constitución y la Ley 941 de 2005**. No se trata únicamente de mejorar las condiciones laborales de un gremio, sino de **garantizar derechos fundamentales de la ciudadanía**. El Estado Social de Derecho no puede escatimar recursos en asegurar que los más vulnerables tengan una defensa de calidad. Como lo ha señalado la honorable Corte Constitucional, el principio de igualdad de armas en el proceso penal es un mandato constitucional derivado de los artículos 13, 29 y 229 Superiores, que exige otorgar a la defensa y a la **Fiscalía medios procesales homogéneos y las mismas posibilidades de preparación y contradicción** en juicio. Esta ley desarrolla dicho mandato en el plano material, nivelando las condiciones básicas (salario, estabilidad, prestaciones) de quienes encarnan la defensa técnica de oficio.

Fundamentación en el Derecho Internacional de los Derechos Humanos

El fortalecimiento de la Defensoría Pública a través de la dignificación de las condiciones de sus operadores responde también a compromisos internacionales adquiridos por Colombia en materia de **derechos humanos y administración de justicia**. Diversos instrumentos y jurisprudencia internacional reconocen la importancia de contar con **defensores públicos independientes**, competentes y con recursos suficientes para garantizar juicios justos.

En el ámbito universal, el **Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (PIDCP)**, ratificado por Colombia mediante la Ley 74 de 1968, establece en su artículo 14 el derecho de toda persona acusada de un delito a ser oída con las debidas garantías y dentro de un plazo razonable por un tribunal independiente, así como a **defenderse personalmente o ser asistida por un defensor de su elección, y, si no tiene medios para pagarlo, a que se le nombre un defensor de oficio gratuitamente**. El cumplimiento real de esta garantía requiere que el Estado provea no solo la designación formal de un abogado, sino que dicho abogado cuente con las herramientas y

condiciones necesarias para ejercer una defensa efectiva. El Comité de Derechos Humanos de la ONU ha enfatizado en sus observaciones que los Estados deben adoptar medidas positivas para asegurar una asistencia letrada efectiva, incluyendo la asignación de recursos adecuados para los sistemas de asistencia jurídica gratuita.

Adicionalmente, las Naciones Unidas han desarrollado lineamientos específicos sobre la materia. Los *Principios Básicos sobre la Función de los Abogados* (adoptados en el VIII Congreso de la ONU sobre Prevención del Delito, La Habana, 1990) disponen en su Principio 3 que “*los gobiernos velarán por que se faciliten fondos y otros recursos suficientes para asistencia jurídica a las personas pobres, y, en caso necesario, a otras personas desfavorecidas*”. Este principio guía a los Estados a garantizar el financiamiento adecuado de la defensa pública como condición para un sistema de justicia penal justo, humano y eficiente. En la misma línea, la Asamblea General de la ONU, mediante la Resolución número 67/187 de 2012, aprobó los *Principios y directrices sobre el acceso a la asistencia jurídica en los sistemas de justicia penal*, que instan a los Estados a dotar de independencia funcional y recursos suficientes a los proveedores de asistencia jurídica gratuita, reconociendo que un abogado defensor eficaz es esencial para la equidad del proceso y la vigencia de los derechos de las personas acusadas.

En el sistema interamericano de derechos humanos, la Convención Americana sobre Derechos Humanos (Pacto de San José, ratificado por Colombia mediante Ley 16 de 1972) consagra en su artículo 8.2 el derecho de toda persona inculpada de delito a “*defenderse personalmente o ser asistido por un defensor de su elección, y, si no lo nombra, a que se le nombre un defensor público*”. La Corte Interamericana de Derechos Humanos (Corte IDH) ha interpretado esta disposición en numerosos casos, resaltando que la garantía de defensa adecuada forma parte del derecho al debido proceso. En jurisprudencia contenciosa y en opiniones consultivas, la Corte IDH ha sostenido que la **mera designación formal de un defensor público no satisface las exigencias de la Convención si dicha defensa no es efectiva**. Es responsabilidad del Estado asegurar que los defensores de oficio actúen con la debida diligencia y cuenten con condiciones para ello; de lo contrario, una deficiente asistencia letrada podría comprometer la validez del proceso. Por ejemplo, en casos como *Hilaire, Constantine y Benjamín vs. Trinidad y Tobago* (2002) y *Ruiz Fuentes vs. Guatemala* (2010), la Corte IDH subrayó que cuando una persona no tiene medios para contratar abogado, el Estado debe proporcionarle uno **experimentado y con las competencias necesarias para garantizar una defensa técnica adecuada** desde las etapas iniciales del procedimiento, y velar porque dicho abogado tenga tiempo y condiciones para preparar una buena defensa.

Cabe destacar que la **Asamblea General de la Organización de Estados Americanos (OEA)** ha manifestado explícitamente su compromiso con el fortalecimiento de las Defensorías Públicas. En la Resolución AG/RES. 2821 (XLIV-O/14) de 2014, titulada “*Hacia la autonomía y fortalecimiento de la Defensa Pública Oficial como garantía de acceso a la justicia*”, la OEA reconoció el **trabajo esencial que realizan los defensores públicos oficiales para fortalecer el acceso a la justicia y la consolidación de la democracia**. En esa resolución se alentó a los Estados miembros a promover la **autonomía funcional, financiera, administrativa y presupuestaria de sus instituciones de defensa pública**, como elemento clave para garantizar el acceso libre y pleno a la justicia de los más desfavorecidos. Este llamado hemisférico coincide con los objetivos del presente proyecto de ley: dotar a la defensa pública colombiana de mayor **fortaleza institucional y autonomía**, equiparándola en estatus y recursos a los demás actores de la administración de justicia.

Asimismo, el **Comité Jurídico Interamericano** aprobó en 2016 los “*Principios y Directrices sobre la Defensa Pública en las Américas*”, documento que sistematiza estándares regionales en la materia. Entre otros puntos, allí se reafirma “*la obligación de los Estados de eliminar los obstáculos que afecten o limiten el acceso a la defensa pública*”, garantizando el libre y pleno acceso a la justicia, así como “la importancia de que la defensa pública cuente con independencia y autonomía funcional, financiera y/o presupuestaria”. La carencia de condiciones laborales dignas o la disparidad salarial de los defensores públicos respecto de otros operadores jurídicos pueden considerarse obstáculos que menoscaban la efectividad de la defensa pública. Por ende, la iniciativa que se propone representa **también una respuesta a dichos estándares interamericanos**, buscando eliminar barreras estructurales (como la precarización del defensor de oficio) para asegurar una justicia igualitaria.

En conclusión, **los tratados de derechos humanos ratificados por Colombia y la jurisprudencia internacional** respaldan la adopción de medidas legislativas como la presente, orientadas a robustecer la defensa pública. El **principio de igualdad de armas y el derecho a un abogado defensor competente no son únicamente** exigencias de nuestra Constitución, sino que tienen carácter universal e interamericano. Colombia, como **Estado parte del PIDCP y la CADH, está llamada a garantizar que su sistema de Defensoría Pública sea efectivo y cuente con los recursos necesarios**. La equiparación de los honorarios de defensores con los de fiscales no es sino la consecuencia lógica de reconocer que ambos, defensa y acusación, cumplen roles complementarios y de igual importancia en el proceso penal. Este proyecto armoniza nuestra legislación interna con las obligaciones internacionales, demostrando el compromiso del

Estado colombiano con estándares elevados de tutela judicial efectiva y debido proceso.

Jurisprudencia Relevante de la Corte Constitucional

La jurisprudencia de la **Corte Constitucional de Colombia** ha desarrollado ampliamente el alcance del derecho fundamental a la defensa técnica, la necesidad de igualdad de armas en los procedimientos penales y la protección de condiciones laborales dignas para quienes ejercen funciones públicas esenciales. A continuación, se sintetizan pronunciamientos especialmente pertinentes que informan y respaldan la reforma propuesta:

- **Derecho a la defensa técnica adecuada:** La Corte ha sostenido de forma constante que el derecho de defensa no se agota con la simple asignación de un abogado, sino que implica **una asistencia letrada real y efectiva**. En la *Sentencia T-018 de 2017*, por ejemplo, se recordó que el derecho a la defensa supone la “oportunidad reconocida a toda persona de contar con asesoría jurídica durante todo el proceso y que dicha asesoría sea idónea”. De igual manera, en decisiones de tutela más recientes, el Tribunal Constitucional ha amparado derechos fundamentales cuando se evidencia “falta de defensa técnica”, entendida esta como la ausencia de una actuación diligente por parte del abogado de oficio. La Corte ha enumerado en su jurisprudencia elementos que configuran la ausencia de defensa técnica, señalando que **no es garantía del derecho la sola designación formal de un profesional del Derecho, pues se requieren actos positivos de asistencia y asesoramiento efectivo por parte del defensor**. Esta línea jurisprudencial implica que el Estado debe velar porque sus defensores públicos puedan prestar una defensa de calidad; si por sobrecarga de trabajo, baja remuneración u otras condiciones adversas el defensor no puede desempeñar adecuadamente su labor, se comprometen los derechos del asistido. La presente ley, al mejorar las condiciones de los defensores, tiende a prevenir esas situaciones de deficiencia en la defensa técnica, reforzando el cumplimiento de la obligación estatal de garantía.

- **Igualdad de armas y equilibrio procesal:** En decisiones de control abstracto de constitucionalidad, la Corte ha desarrollado el **principio de igualdad** de armas como componente del debido proceso. Recientemente, la Sentencia C-067 de 2021 definió dicho principio como “un mandato constitucional que se deriva de los derechos al debido proceso (artículo 29), de acceso a la administración de justicia (artículo 229) y a la igualdad (artículo 13)”, precisando que “supone que las partes cuenten con medios procesales homogéneos de acusación y de defensa, de tal forma que gocen de las mismas posibilidades [...] de alegación, prueba e impugnación”. Si bien en ese caso la Corte analizaba normas procedimentales del sistema penal, el pronunciamiento es perfectamente aplicable al plano material: **no puede hablarse de**

igualdad de armas cuando la parte acusadora (Fiscalía) cuenta con un aparato institucional robusto, funcionarios de carrera con estabilidad y remuneración elevada, mientras la parte defensora (Defensoría Pública) opera con recursos limitados, profesionales a contrata y remuneraciones inferiores. De hecho, la misma Corte Constitucional, en Sentencia de Tutela T-439 de 2016, advirtió que la marcada asimetría de cargas y recursos entre fiscales y defensores públicos podía poner en entredicho la equidad del proceso, sobre todo tratándose de personas de escasos recursos que dependen exclusivamente del defensor de oficio. Con la equiparación salarial y la formalización laboral que se proponen, **se busca hacer realidad el principio de igualdad de armas en el proceso penal colombiano**, complementando los avances normativos y jurisprudenciales en materia procedimental con un apoyo material y humano equivalente para la defensa.

- **Prohibición de la tercerización en funciones permanentes del Estado:** La Corte Constitucional también se ha pronunciado sobre la modalidad de vinculación de los defensores públicos. El artículo 26 de la Ley 941 de 2005 permite que los defensores sean contratados mediante “*contratos de prestación de servicios profesionales*”, sin que ello genere vínculo laboral con la entidad. Esta disposición fue demandada por supuesta violación al régimen de carrera y al derecho a la igualdad frente a otros funcionarios. En la *Sentencia C-551 de 2019* y más recientemente en la *Sentencia C-307 de 2023*, la Corte declaró exequible el esquema de contratación por servicios, argumentando que, desde el punto de vista constitucional mínimo, la autonomía de los defensores en su labor justificaba una vinculación no laboral y que sus condiciones no eran idénticas a las de fiscales o procuradores judiciales. No obstante, dichas sentencias dejaron claras dos cuestiones importantes: (1) que **si en la realidad un defensor público contratado bajo prestación de servicios se encuentra sometido a subordinación y cumple horario y funciones propias de un empleado, puede acudir a la jurisdicción laboral para reclamar el reconocimiento de una relación laboral** (principio de primacía de la realidad); y (2) que nada obsta para que el Legislador, en ejercicio de su libertad de configuración, **opte por un modelo más protector** en el cual los defensores públicos sean empleados públicos de carrera. De hecho, la Corte al analizar el cargo de igualdad en C-307/23 señaló que, si bien en estricto derecho vigente los defensores y los fiscales no estaban en la misma situación jurídica, “*las diferencias que los separan*” permitían un trato distinto; con todo, tal afirmación no implica que el legislador no pueda equiparar sus condiciones si lo considera necesario para mejorar el servicio público.

- **Derecho a condiciones laborales dignas:** De manera transversal, la jurisprudencia ha reconocido que todas **las personas tienen derecho a un trabajo en condiciones dignas y justas**

(Artículo 25 de la Constitución), incluso cuando se trate de contratistas que desarrollan funciones estatales. En múltiples fallos de tutela, la Corte ha protegido a trabajadores en situación de precariedad laboral en el sector público, recordando que la tercerización de labores misionales y permanentes puede vulnerar derechos mínimos de los trabajadores y afectar la calidad del servicio prestado a la ciudadanía. En el caso de los defensores públicos, es claro que cumplen una función permanente, continua y esencial (la asistencia jurídica a quienes la necesitan); por tanto, **su vinculación debería observar el principio según el cual “a trabajo igual, iguales condiciones” dentro de la administración.** La situación actual –abogados de planta en la Fiscalía vs. abogados por contrato en la Defensoría– genera no solo un agravio comparativo para estos profesionales, sino que puede afectar su bienestar y concentración en la labor, con eventuales repercusiones en la calidad de la defensa que brindan. La Corte Constitucional, si bien no ha ordenado en sede de constitucionalidad la formalización directa de los defensores (por deferencia al legislador), sí ha exhortado en distintos escenarios a respetar los límites de la contratación por prestación de servicios: ésta debe ser excepcional, temporal y para labores no estructurales. **La Defensoría Pública, luego de casi tres décadas de creada, no puede seguir operando indefinidamente con figuras de contratación temporal para una tarea que es claramente permanente y esencial.** El proyecto de ley responde a esa realidad ineludible, armonizando el régimen de vinculación de los defensores con la prohibición jurisprudencial de prorrogar artificialmente la tercerización de funciones misionales del Estado.

En suma, la **Corte Constitucional** ha brindado importantes lineamientos que esta iniciativa acoge: ha destacado la relevancia de una defensa técnica efectiva y de la igualdad de armas, y ha reconocido implícitamente la conveniencia de mejorar el estatus de los defensores públicos. Esta ley **materializa esos postulados**, elevando el estándar del servicio de Defensoría conforme a lo permitido y recomendado por la propia jurisprudencia. Se pasa así de un modelo apenas constitucionalmente aceptable, a un modelo constitucionalmente óptimo: uno en el que los defensores públicos gocen de estabilidad, carrera, remuneración justa y, con ello, puedan cumplir cabalmente su misión de garantizar los derechos de los más vulnerables.

Consideraciones de Política Pública: Dignificación, Calidad y Fortalecimiento Institucional

Más allá de los imperativos jurídicos, existen sólidos **argumentos de política pública** que justifican esta reforma. La Defensoría Pública es un **servicio esencial en un Estado democrático**, directamente ligado a la seguridad jurídica, la reducción de la impunidad y la confianza ciudadana en la administración de justicia. Sin embargo, históricamente en Colombia ha sido uno de los componentes del sistema penal menos fortalecidos

presupuestal e institucionalmente, generando lo que algunos han calificado como “el eslabón más débil” de la justicia penal. Dignificar el rol del defensor público mediante la equiparación salarial con sus pares de la Fiscalía y otorgarle estabilidad **laboral redundará en múltiples beneficios para el sistema en su conjunto**, entre los cuales cabe resaltar:

1. Dignificación y motivación del defensor público: Los defensores públicos son profesionales del Derecho que, por vocación de servicio, asumen la representación de personas generalmente marginadas o estigmatizadas (acusados pobres, población carcelaria, víctimas vulnerables). No obstante, la trascendencia social de su labor, frecuentemente han padecido un **reconocimiento insuficiente**. Equiparar sus honorarios a los de un fiscal es, ante todo, un acto de **justicia y dignificación** hacia estos abogados, reconociendo que su labor es igualmente compleja y valiosa para la sociedad. **Este reconocimiento económico** tendrá efectos positivos en la motivación y compromiso: al sentirse valorados por el Estado en igualdad de condiciones, los defensores públicos podrán ejercer su trabajo con mayor autoestima profesional. Se mitigará así la sensación de agravio comparativo que afecta actualmente al colectivo, en la que un defensor con funciones similares a un fiscal devenga notablemente menos. Al dignificar la posición del defensor público, **se revaloriza también ante la sociedad el servicio que presta**, elevando la confianza de los usuarios en la defensa de oficio.

2. Retención de talento y mejora de la calidad del servicio: Las condiciones precarias vigentes han generado alta rotación de defensores públicos; muchos utilizan la Defensoría como experiencia temporal y luego migran a otras entidades con mejores salarios (incluida la Fiscalía) o al ejercicio privado. Esto provoca interrupciones en la atención de casos (cambios constantes de abogado) y pérdida de capital humano valioso que el Estado formó. Con la equiparación salarial y la perspectiva de una carrera en la planta, la **Defensoría del Pueblo podrá atraer y retener a los mejores abogados** para la defensa pública. Es razonable esperar un incremento en el número de aspirantes altamente calificados interesados en vincularse a la Defensoría de oficio, una vez se ofrezcan condiciones equiparables a las de otras carreras judiciales. A su vez, la **calidad de la asistencia** jurídica mejorará, pues habrá mayor estabilidad en los equipos de defensores, posibilitando que estos acumulen experiencia en casos complejos, se especialicen en ciertas áreas (por ejemplo, defensa de personas con discapacidad, justicia restaurativa, litigio estratégico, etc.) y participen en programas de capacitación continua sin temor a la terminación abrupta de su contrato. Estudios empíricos han demostrado que **mejores condiciones laborales para los defensores públicos inciden en mejores resultados procesales** para sus representados, al permitirles preparar con más rigor sus estrategias de defensa y dedicar tiempo suficiente a cada caso. En últimas, la ciudadanía más

vulnerable será la principal beneficiaria de contar con defensores mejor preparados y comprometidos.

3. Continuidad del patrocinio legal y reducción de demoras: Una de las problemáticas actuales es la **intermitencia en la representación legal** que sufren los procesados de escasos recursos. Dado que muchos defensores trabajan por contratos de corta duración (muchas veces 6 meses o un año) sujetos a disponibilidad presupuestal, ocurre que en medio de procesos judiciales el contrato vence y, si hay retrasos administrativos en su prórroga, el abogado deja de actuar temporalmente. Incluso, ha habido casos en que, al no renovarse el contrato, el procesado se queda sin su defensor de confianza y debe asumir uno nuevo ad portas de un juicio, con la consiguiente afectación al derecho de defensa. Con defensores vinculados a planta y con estabilidad, estas situaciones deberían desaparecer: **cada persona atendida por la Defensoría Pública contará con un abogado que la seguirá representando sin solución de continuidad durante todas las etapas del proceso**, salvo circunstancias excepcionales. Esto no solo fortalece la confianza entre el defendido y su abogado (relación que se construye con el tiempo), sino que evita dilaciones por cambios de apoderado. Asimismo, la formalización laboral permitirá asignar defensores **de manera más planificada y permanente a ciertos programas especiales** (por ejemplo, representación de víctimas del conflicto, Defensoría militar para integrantes de la fuerza pública, Defensoría especializada en violencia de género, etc.), asegurando que esos programas no dependan de contrataciones temporales sino de equipos estables que den continuidad a los casos hasta su terminación. La consecuencia será una **mayor eficiencia procesal**: menos recesos o aplazamientos por falta de abogado, cumplimiento más estricto de términos y, en general, un flujo más expedito de los procesos penales y conexos.

4. Fortalecimiento institucional y autonomía de la Defensoría Pública: La Defensoría del Pueblo, a través de la Dirección Nacional de Defensoría Pública, es la entidad encargada de organizar y dirigir el cuerpo de defensores públicos (Ley 941 de 2005, art. 13). Sin embargo, su capacidad institucional se ha visto limitada por la naturaleza fragmentada y temporal de su talento humano. Al transformar gradualmente a los defensores en **servidores públicos de planta**, la institución gana en solidez y autonomía. Por un lado, podrá **planificar su recurso humano a mediano y largo plazo**, dimensionando la planta conforme a las necesidades del servicio en cada región, algo difícil cuando depende de contratos sujetos a disponibilidad anual. Por otro lado, los defensores públicos en planta podrán acceder a la **carrera administrativa**, lo que implica mérito en el ingreso y promoción, evaluaciones de desempeño, régimen disciplinario claro y pertenencia a la entidad. Esto redundará en una **mayor profesionalización** del cuerpo de defensores, similar a como hoy existe una carrera fiscal y una carrera judicial. A largo plazo,

la Defensoría Pública podrá desarrollar incluso **especialidades o niveles jerárquicos** dentro de su planta (por ejemplo, Defensor Público I, II, Defensor especializado, etc.), promoviendo un escalafón por méritos, lo que incentivará el desempeño ejemplar y la superación personal. Con defensores más satisfechos y arraigados en la entidad, será más fácil implementar políticas internas de calidad, protocolos de atención al usuario, acumulación de conocimiento institucional (por ejemplo, bases de datos de jurisprudencia de defensa) y programas de bienestar laboral que aumenten la productividad. Todo ello **fortalece la autonomía funcional de la defensa pública**: un defensor de planta tiene mayores garantías para actuar con independencia y confianza frente a eventuales presiones externas, sabiendo que cuenta con la estabilidad que le brinda su investidura pública. Así se cumple el objetivo señalado por la OEA de brindar autonomía a las Defensorías oficiales como garantía de acceso a la justicia.

En conclusión, desde la óptica de las políticas públicas, la medida de equiparación salarial y formalización de los defensores públicos es altamente conveniente. **Invertir en la defensa pública es invertir en justicia social y eficiencia judicial.** Un sistema penal equilibrado demanda que la defensa tenga recursos similares a los de la contraparte acusadora; de lo contrario, se genera no solo injusticia individual, sino también ineficiencias (procesos que se caen en casación por deficiente defensa, aplazamientos, sobrecarga en cárceles por demoras en trámites, etc.). Por el contrario, un defensor público bien remunerado y estable podrá gestionar adecuadamente casos de personas privadas de la libertad (agilizando libertades cuando procedan), evitar condenas injustas o desproporcionadas, y contribuir a la descongestión judicial al disponer de tiempo para fomentar salidas alternativas negociadas cuando sean favorables a su asistido. Todos estos impactos positivos justifican sobradamente la destinación de recursos que implica esta ley, como una **política pública de fortalecimiento de la justicia penal y protección de los derechos humanos**.

Enfoque Diferencial: Género, Territorio, Étnico y Poblaciones Vulnerables

El proyecto de ley incorpora un **enfoque diferencial y de derechos humanos**, reconociendo que la defensa pública juega un papel crucial en la garantía de derechos de diversos grupos poblacionales que enfrentan barreras específicas para acceder a la justicia. La dignificación y fortalecimiento de la Defensoría Pública permitirá consolidar estrategias más efectivas de atención con perspectiva de género, enfoque territorial, pertinencia cultural y adecuación a condiciones particulares (edad, discapacidad, situación de vulnerabilidad). A continuación, se destaca cómo la iniciativa legislativa repercutirá positivamente en estos ámbitos:

Enfoque de género: Las mujeres y personas con orientaciones e identidades sexuales diversas

a menudo encuentran obstáculos adicionales en el sistema de justicia, ya sea por estereotipos, discriminación o falta de comprensión de sus circunstancias particulares. Contar con **defensores públicos mejor capacitados y con estabilidad laboral** facilitará que la Defensoría impulse programas de formación continua en perspectiva de género para sus abogados, asegurando que estén sensibilizados en temas como violencia basada en género, violencias intrafamiliares, delitos sexuales, entre otros. De hecho, la Defensoría del Pueblo ya viene trabajando en la incorporación del enfoque de género en la administración de justicia; muestra de ello es que en 2024 se realizó el “Segundo Encuentro Nacional de Defensoras y Defensores Públicos” con énfasis en violencia contra mujeres, adolescentes y niñas. Con la reforma propuesta, estas iniciativas podrán consolidarse, pues una planta estable de defensores facilita la creación de unidades o grupos especializados en género dentro de la Defensoría Pública. Por ejemplo, podrían designarse defensoras públicas en cada regional enfocadas en atender casos de mujeres en prisión (cuyas necesidades son diferenciadas, especialmente si son madres cabezas de familia) o en brindar asesoría a mujeres víctimas que actúan como intervinientes especiales en procesos penales. La equiparación salarial también rompe brechas de género en lo laboral, ya que muchas defensoras públicas (mujeres) han sufrido inequidades salariales respecto de colegas hombres en otros roles del sector justicia; al nivelar los honorarios con los fiscales (cargo ocupado también por mujeres en gran medida), se avanza hacia una igualdad remunerativa intersectorial.

Enfoque territorial: Una de las mayores dificultades de la Defensoría Pública ha sido garantizar cobertura plena en **regiones apartadas o con contextos complejos de orden público**. La precariedad de las condiciones actuales desincentiva a muchos abogados a desplazarse o radicarse en zonas rurales, fronterizas o de difícil acceso, lo que redundo en desigualdad territorial en el acceso a la justicia (en municipios remotos puede no haber suficientes defensores de oficio disponibles). Con mejores salarios y la estabilidad de un puesto público, será más factible **atraer profesionales talentosos a las regiones que más los necesitan**. El proyecto contempla la **priorización territorial** en la implementación (ver apartado de transición), de forma que, en la vinculación gradual a planta, se dé prelación a la creación de cargos de defensores públicos en departamentos y circuitos judiciales con déficit de cobertura. Además, la Defensoría del Pueblo podrá ofrecer incentivos de ubicación geográfica (como hacen otras entidades) para quienes ocupen plazas en regiones de atención prioritaria, sabiendo que su remuneración equiparada justifica dichos desplazamientos. Esto contribuirá a **cerrar la brecha urbano-rural en la justicia**: comunidades rurales, étnicas y víctimas en territorios afectados por el conflicto armado contarán con mayor presencia de defensores públicos. Cabe anotar que la Ley 941 de 2005 prevé coordinaciones

con personeros municipales y autoridades locales en la prestación del servicio; una Defensoría Pública fortalecida podrá implementar **circuitos itinerantes de defensa** o aumentar los puntos de atención en cabeceras municipales hoy desprovistas, evitando que personas de áreas rurales deban viajar largas distancias para encontrar un abogado de oficio.

Enfoque étnico y cultural: Colombia es un país pluriétnico y multicultural, y el sistema de justicia debe adecuarse para respetar esa diversidad. La Defensoría Pública tiene el mandato legal expreso de atender a miembros de pueblos indígenas y comunidades étnicas con respeto a sus costumbres y cosmovisiones. Para cumplir cabalmente ese cometido se requieren **defensores especializados en derecho indígena, justicia comunitaria y tradiciones culturales**, así como intérpretes y expertos que apoyen los casos con componentes étnicos. Con la estabilidad y el fortalecimiento institucional que traerá la equiparación, la Defensoría podrá crear o ampliar sus programas de defensa étnica, vinculando de planta a profesionales pertenecientes a comunidades indígenas o afrodescendientes, o con amplio conocimiento en estas materias. Ya existen buenas prácticas, como la formación de abogados indígenas en convenio con autoridades tradicionales, que podrían potenciarse. Por ejemplo, podría garantizarse que en zonas con alta población indígena (Amazonas, La Guajira, Cauca, etc.) haya defensores públicos de **planta que hablen la lengua nativa** o que trabajen coordinadamente con la guardia indígena. Esto no solo mejora la comunicación y confianza con los usuarios indígenas del servicio, sino que evita casos de injusticia por falta de comprensión intercultural. Una Defensoría Pública con más recursos puede además elaborar **protocolos internos para casos con jurisdicción especial indígena**, de modo que los defensores sepan cómo actuar cuando sus clientes pertenezcan a comunidades con autoridades propias, respetando el artículo 246 constitucional (jurisdicción especial indígena) sin menoscabo del derecho de defensa.

Niños, niñas y adolescentes (NNA): Los menores de edad, en especial aquellos en contacto con el sistema de responsabilidad penal adolescente o aquellos que son víctimas de delitos, requieren un abordaje diferenciado. La Defensoría Pública juega un rol importante en la representación judicial de NNA: por un lado, **brinda defensa a adolescentes infractores** que carecen de abogado, velando porque el sistema especializado les garantice principios restaurativos y pedagógicos; por otro, en procesos de familia, policía o administrativos, los defensores públicos a veces asumen representación de niños en situación de vulnerabilidad (por ejemplo, en procesos de restablecimiento de derechos o adopción). Al robustecer la Defensoría, **se podrán dedicar mayores recursos a la defensa de NNA**. Por ejemplo, la Defensoría podría crear dentro de su planta cargos específicos de **Defensor Público de Menores**, con entrenamiento en justicia juvenil

y derechos de la niñez. Un defensor público mejor remunerado también tendrá la posibilidad de **invertir más tiempo en la comunicación con el adolescente defendido y su familia**, generando espacios de confianza que faciliten su rehabilitación y la construcción de un proyecto de vida alejado del delito. Igualmente, tratándose de niñas, niños o adolescentes víctimas (pensemos en casos de violencia sexual o maltrato), si bien la ley contempla que tengan un representante legal, la Defensoría podría articular esfuerzos con las Comisarías de Familia y el ICBF para asegurarse de que ningún menor víctima quede sin asistencia jurídica. En suma, el proyecto coadyuva a **fortalecer el enfoque de protección integral de la niñez**, pues un sistema de defensa pública fuerte es un aliado en la garantía de los derechos de esta población.

Víctimas del conflicto armado y de otros delitos: Muchas víctimas en Colombia enfrentan barreras para participar en los procesos judiciales: desconocimiento, temor, dificultades económicas para pagar abogado. Si bien la Ley 1448 de 2011 y otras normas contemplan mecanismos de representación de víctimas (como abogados de víctimas acreditados), en la práctica la Defensoría del Pueblo ha debido asumir la representación judicial de miles de víctimas en escenarios como Justicia y Paz o en actuaciones penales ordinarias donde la víctima no tiene quien la represente. Como se mencionó, un reducido grupo de defensores públicos manejó una carga masiva de casos de Justicia y Paz, lo que evidenció la necesidad de **más personal y mejores condiciones para atender a las víctimas de manera adecuada**. Con la equiparación y el aumento de planta, **se podrán asignar más defensores públicos a la tarea de representación de víctimas, en coordinación con los programas de atención a víctimas** de la Defensoría. Por ejemplo, se podría replicar el modelo de “*representante judicial de víctimas*” que existe en algunas jurisdicciones, pero integrando ese rol al defensor público en casos en que la víctima carece de abogado propio. Esto cobra relevancia en jurisdicciones como la **Jurisdicción Especial para la Paz (JEP)**, donde tanto comparecientes como víctimas pueden requerir asesoría legal: la Defensoría ya ha participado allí y una mayor capacidad le permitirá seguir haciéndolo con calidad. De igual forma, víctimas de delitos comunes (homicidio, violaciones, violencia intrafamiliar) que muchas veces no logran hacerse parte civil en los procesos por falta de asistencia, podrían ser apoyadas por defensores públicos sin que ello sature a los existentes. La reforma, entonces, **fortalece el acceso a la justicia de las víctimas**, alineándose con el deber constitucional de asegurar sus derechos a la verdad, justicia y reparación.

Personas con discapacidad: Las personas en situación de discapacidad –sea física, sensorial, mental o intelectual– enfrentan especiales retos para ejercer sus derechos en procesos judiciales. Un acusado con discapacidad auditiva, por ejemplo,

requerirá intérprete de lengua de señas; una persona con discapacidad psicosocial puede necesitar un facilitador o ajustes de procedimiento. La Defensoría Pública debe estar preparada para brindar una defensa **accesible e inclusiva** a esta población, conforme a la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad (Ley 1346 de 2009). Un defensor público estable y bien formado podrá dedicar atención adicional para comunicarse efectivamente con su defendido en condición de discapacidad, solicitar al juez los ajustes razonables pertinentes (como prórrogas para evaluar la comprensión del imputado, apoyos tecnológicos, etc.) y trabajar junto con peritos o terapeutas en la construcción de la defensa. La Defensoría, con mayores recursos, podría implementar **unidades de apoyo técnico** para casos de discapacidad, dotando a los defensores de herramientas (por ejemplo, guías de comunicación, enlaces con organizaciones de personas con discapacidad) que mejoren la calidad de la defensa. Incluso, el fortalecimiento institucional permitiría a futuro vincular a abogados con discapacidad dentro de la planta de defensores públicos, lo que sería una muestra de inclusión laboral en el sector justicia y aportaría una perspectiva enriquecedora para atender usuarios con similares condiciones. En conclusión, la iniciativa contribuirá a que el servicio de defensa pública sea cada vez más **universal y adaptado a la diversidad de usuarios**, sin excluir a nadie por razón de género, ubicación, etnia, edad o discapacidad.

Personas privadas de la libertad: Finalmente, es importante señalar el impacto en la población carcelaria y detenida. Los **privados de libertad** dependen en gran medida de la defensa pública para trámites como solicitudes de libertad condicional, redenciones de pena, atención de procesos disciplinarios intramurales, entre otros. Con un mayor número de defensores públicos de planta, la Defensoría podrá **mantener presencia regular en centros de reclusión**, evitando que los reclusos queden en estado de indefensión o con gestiones represadas por falta de abogado. Además, un defensor público con menores cargas de casos podrá hacer **seguimiento más riguroso a la situación jurídica de cada detenido**, impidiendo, por ejemplo, que alguien permanezca preso más tiempo del ordenado por olvido de solicitar una libertad, o que caduquen términos sin que se pida la libertad por vencimiento. Esto aporta también a mejorar las condiciones carcelarias y a la descongestión, pues muchas prisiones en Colombia están sobrepobladas en parte por demoras procesales; una defensa activa y fortalecida mitigará ese problema. Desde la perspectiva de derechos humanos, garantizar Defensoría adecuada a las personas privadas de la libertad es esencial para prevenir tratos crueles o degradantes, ya que el defensor puede denunciar eventuales vulneraciones a sus clientes detenidos y canalizar sus quejas ante jueces de vigilancia penitenciaria u organismos de control. En síntesis, la reforma robustece la capacidad del Estado **para proteger los derechos de las personas bajo**

custodia, a través de una Defensoría Pública más presente y operante en los entornos de privación de libertad.

En conclusión, el enfoque diferencial atravesará la implementación de esta ley, asegurando que los beneficios del fortalecimiento de la Defensoría Pública **alcancen efectivamente a los grupos poblacionales más necesitados de acompañamiento jurídico**. El proyecto se inscribe en la realización progresiva del principio de igualdad material: busca que factores como ser mujer, vivir en zona rural, pertenecer a una minoría étnica, tener una discapacidad, ser menor de edad o estar encarcelado, no impidan que una persona reciba **la mejor defensa posible**. Por el contrario, reconoce que en tales circunstancias de vulnerabilidad se requiere un **esfuerzo reforzado del Estado**, esfuerzo que se posibilita dotando a la Defensoría Pública de los medios humanos y materiales adecuados.

Impacto Fiscal Estimado y Sostenibilidad Financiera

Se reconoce que la equiparación salarial de aproximadamente **4.000 defensores públicos** al nivel de los fiscales de la Nación implica un esfuerzo fiscal significativo. No obstante, dicho esfuerzo es manejable dentro de las finanzas públicas si se planifica de manera progresiva, tal como lo prevé el proyecto (implementación en un plazo de tres años), y si se articulan fuentes de financiamiento ya identificadas. A continuación, se presenta una estimación general del impacto fiscal, basada en supuestos macroeconómicos y datos disponibles, así como las estrategias para su sostenibilidad:

Supuestos generales: Para efectos de proyección, tomamos como referencia las cifras recientes divulgadas por la Defensoría del Pueblo. A finales de 2023, el número de defensores públicos en Colombia alcanzó los **4.262 profesionales**, tras un incremento del 10,6% desde 2020. Podemos redondear esta cifra a 4.300 para contemplar nuevas contrataciones requeridas y facilitar el cálculo. Por su parte, la **brecha salarial promedio** entre un defensor público y un fiscal se estima en torno **al 35%-40%** a favor del fiscal. Esta estimación proviene de datos aproximados: mientras un fiscal o juez de circuito devenga alrededor de **\$7 millones de pesos** mensuales en promedio, un defensor público contratado por servicios percibe cerca de **\$4-5 millones** (honorarios mensuales equivalentes a unos USD \$1.500). Cabe señalar que esta diferencia porcentual incluye el hecho de que el fiscal, como servidor de planta, recibe además prestaciones sociales (prima, cesantías, pensión) que el defensor contratado no tiene cubiertas. La equiparación propuesta es integral, es decir, equipara salario básico y prestaciones. Por tanto, para el cálculo fiscal, consideraremos que el costo total anual por defensor deberá aumentar en promedio un **40%** respecto al esquema actual, para situarse a la par con el de un fiscal.

Así, si actualmente el costo anual de un defensor (honorarios más seguridad social pagada como contratista) fuese del orden de **\$60 millones** (aprox. \$5 millones mensuales), al final de la implementación deberá ser cercano a \$84 millones (equivalente a \$7 millones mensuales más prestaciones). Esto representa un incremento anual por defensor de **\$24 millones**. Multiplicando por 4.300 defensores, el **costo fiscal adicional anual pleno** rondaría los **\$103.200 millones** de pesos (unos 103,2 miles de millones, equivalentes a aproximadamente USD \$25 millones al cambio actual). Esta cifra, sin embargo, debe ajustarse por inflación proyectada e implementarse gradualmente.

Horizonte de 3 años con ajuste por IPC: Suponiendo una inflación anual promedio (IPC) del 4% en los próximos años, el plan de equiparación en 3 años se implementaría del siguiente modo:

- **Año 1:** Incremento equivalente a aproximadamente un 13% adicional del costo actual (un tercio del 40% de brecha, más 4% de inflación). Esto implicaría destinar cerca de **\$34.000 millones** extra en el primer año, sobre la base presupuestal vigente para honorarios de defensores. Se procurará que en la Ley Anual de Presupuesto General de la Nación se asignen estos recursos incrementales a la Defensoría del Pueblo.

- **Año 2:** Otro aumento de alrededor de **13%** del costo (otro tercio de equiparación más inflación), sumando un segundo esfuerzo de aproximadamente **\$35.000-\$36.000 millones** adicionales. En este año ya se habría cerrado cerca de dos tercios de la brecha salarial.

- **Año 3:** Incremento final para alcanzar el 100% de equiparación, estimado también en un 14% adicional sobre el año anterior (considerando un ligero ajuste inflacionario). Esto demandaría otros **\$37.000-\$38.000 millones** adicionales. Al finalizar este tercer año, se habrá incorporado en total el equivalente a los \$103 millones mencionados en moneda constante, con ajustes por costo de vida.

Es importante destacar que estos cálculos son referenciales y deberán ser afinados por el Ministerio de Hacienda y la Defensoría del Pueblo en el marco de la programación presupuestal. No obstante, muestran que el **impacto fiscal anual promedio (unos \$35 mil millones)** es relativamente moderado si se compara con el presupuesto del sector justicia y seguridad. Por ejemplo, representa una fracción mínima del presupuesto anual de la Fiscalía General de la Nación o del Fondo de Seguridad y Convivencia. Además, la distribución en tres vigencias permite absorber el costo sin poner en riesgo la regla fiscal ni los objetivos de déficit: se trata de una política pública costeable y escalonada.

Fuentes de financiación: La iniciativa legal prevé que la financiación provendrá del **Presupuesto General de la Nación**, con las correspondientes priorizaciones internas. En tal sentido, el artículo 5° del proyecto de ley autoriza al gobierno a realizar las modificaciones presupuestales necesarias,

incluyendo: (a) asignación de partidas adicionales del Tesoro Nacional a la Defensoría del Pueblo; (b) priorización dentro del rubro justicia de los gastos relacionados con la defensa pública, dada su naturaleza de servicio esencial; y (c) la evaluación de **crear un fondo especial para la defensa pública**, alimentado con un porcentaje de multas penales, tasas judiciales u otros ingresos extraordinarios del sector justicia. Este último punto brinda flexibilidad: si bien no se pretende cargar el costo a los usuarios, podría destinarse, por ejemplo, una porción de las multas impuestas en procesos penales o de bienes incautados en extinción de dominio, a fortalecer la Defensoría. Varios países han implementado mecanismos similares donde los recursos provenientes de actividades ilícitas recuperados por el Estado se reinvierten en el sistema de justicia (en este caso, en la defensa de quienes carecen de recursos). En todo caso, la redacción legal enfatiza que **la gratuidad y calidad del servicio se mantendrán sin imponer cargas a los usuarios**, lo cual descarta tasas o cobros a los beneficiarios.

El Gobierno nacional deberá incorporar los incrementos en cada presupuesto anual. Vale resaltar que, en perspectiva comparada, el gasto público en defensa pública en Colombia ha sido **tradicionalmente bajo. Incluso sumando este aumento, Colombia seguiría destinando un porcentaje modesto de su PIB a la asistencia jurídica gratuita**, pero con rendimientos muy altos en términos de garantía de derechos. Por otra parte, cabe señalar **que una defensa pública eficaz puede generar ahorros o externalidades positivas**: por ejemplo, evitar condenas erróneas previene costos en indemnizaciones por errores judiciales; agilizar procesos penales descongestiona cárceles, reduciendo gastos de reclusión; facilitar salidas alternas (preacuerdos, principio de oportunidad) optimiza los recursos judiciales. Estos beneficios intangibles deben considerarse en el análisis costo-beneficio de la ley.

Sostenibilidad fiscal: Una vez completada la equiparación al cabo de 3 años, el aumento permanente en el presupuesto de la Defensoría del Pueblo sería del orden de **\$100-120 mil millones anuales** (según evolución de IPC y número final de cargos creados). Este monto se mantendría estabilizado en adelante, sujeto solo a reajustes salariales ordinarios conforme a la inflación, igual que el resto de servidores públicos. En términos relativos, representa un incremento que garantiza el funcionamiento óptimo de la defensa pública sin **desequilibrar las finanzas**: es perfectamente sostenible dentro del crecimiento del presupuesto nacional. La experiencia de 2024 es ilustrativa: la Defensoría ya anunció un aumento del 5.38% en honorarios de defensores para ese año, absorbiendo dicho costo. La diferencia ahora es que se proyecta una política de Estado a mediano plazo para cerrar la brecha de manera estructural.

En conclusión, **el impacto fiscal está cuantificado y se prevé manejable**. Las disposiciones del

proyecto de ley aseguran responsabilidad en la implementación progresiva, de modo que se mantenga la sostenibilidad. Este Congreso y el gobierno deberán articularse para garantizar las apropiaciones respectivas. Dado el carácter esencial de la Defensoría Pública, dicha inversión debe ser vista como prioritaria dentro del presupuesto de la Rama Judicial y del Ministerio de Justicia.

Además, los potenciales recursos extraordinarios (multas, etc.) brindan un colchón adicional para cubrir eventuales faltantes. Con lo anterior, se garantiza que la reforma no será letra muerta por falta de financiamiento, sino un compromiso real del Estado con dotar a la Defensoría de los medios necesarios.

Transición Gradual a la Planta de Personal: Estrategia de Implementación

El proyecto de ley no solo se limita a ordenar la equiparación salarial, sino que contempla la **formalización laboral de los defensores públicos**, pasando del esquema de contratación por prestación de servicios a la creación de cargos de planta. Esta transición, dispuesta en el artículo 3°, deberá realizarse de forma **gradual, ordenada y garantizando** la continuidad del servicio. A continuación, se esboza la estrategia prevista para llevar a cabo esta transformación sin traumatismos, incluyendo alternativas escalonadas y **criterios de priorización**:

1. Etapa de preparación (previa a la entrada en vigor): Sancionada la ley, se sugiere que el Gobierno nacional, por medio de la Defensoría del Pueblo y en coordinación con el Departamento Administrativo de la Función Pública, elabore **un plan detallado de transición**. Este plan identificaría el número exacto de contratos de defensores vigentes, las áreas de atención, su distribución geográfica, antigüedad, etc. Con base en ello, se definirá cuántos **nuevos cargos de planta** se requerirán crear y en qué nivel. Es posible que inicialmente se cree un número de cargos equivalente al de contratistas actuales (para no afectar cobertura), clasificándolos en la estructura de la Defensoría del Pueblo (muy probablemente en el nivel profesional universitario, con denominación de “Defensor Público” y grados según experiencia). También se deberán proyectar las necesidades logísticas: espacios físicos, dotación, etc., para albergar a los nuevos servidores.

2. Ingreso escalonado por fases: Dada la inviabilidad de pasar de contratos a planta de un solo golpe (por costos y por trámites administrativos), la incorporación se hará por fases **anuales durante los 3 años** de implementación. Una **primera fase (año 1)** podría consistir en **vincular a planta un porcentaje de los defensores**, por ejemplo, un 30%. ¿Cómo seleccionar ese primer grupo? Se sugieren criterios de priorización técnica y territorial:

- Priorizar defensores de **áreas misionales críticas** donde la continuidad sea más urgente, p. ej., defensores en materia penal con alto número de casos activos o aquellos asignados a procesos

de larga duración (homicidios, etc.), de forma que su continuidad se asegure. También defensores de programas especiales (víctimas, justicia transicional) donde su salida afectaría a muchos usuarios.

- Priorizar por **antigüedad y experiencia**: defensores públicos que lleven varios años consecutivos prestando sus servicios bajo contrato, demostrando compromiso, podrían ser los primeros en ser incorporados, reconociendo sus méritos y para evitar pérdida de ese capital humano.

- Priorizar **regionalmente** zonas donde sea difícil conseguir reemplazos o donde haya **poca oferta de abogados**: por ejemplo, regiones apartadas (Amazonas, Vaupés, Guainía) o departamentos con alta demanda y pocos defensores (chocó, Vichada). Así nos aseguramos de estabilizar primero el servicio en los lugares más sensibles.

La segunda fase (año 2) abarcaría otro porcentaje significativo (digamos otro 40-50% de los defensores restantes), nuevamente aplicando criterios de priorización similares, de tal forma que al final del segundo año la mayoría estén incorporados. Finalmente, la tercera fase (año 3) completaría la planta con el grupo final de defensores. Para entonces, todos los abogados que venían por contrato deberían haber sido absorbidos como funcionarios o, en su defecto, reemplazados mediante concurso si no aceptaron o no cumplieron requisitos.

3. Mecanismos de vinculación: La ley establece que los defensores públicos “*pasarán a ser servidores públicos de planta [...] con nombramientos en cargos equivalentes y acceso pleno a prestaciones, estabilidad y carrera*”. Esto implica que su ingreso deberá hacerse conforme a las normas de carrera administrativa (Constitución, art. 125). Se contemplan dos vías:

- **Incorporación extraordinaria por una única vez:** Dada la situación especial, el legislador podría autorizar (en la misma ley o en normas reglamentarias) una incorporación directa de los defensores actuales a los nuevos cargos, **exonerándolos de concurso público**, en virtud de su experiencia previa y para no interrumpir el servicio. Esta modalidad excepcional tendría sustento en la situación consolidada de quienes llevan años desempeñando la función. No obstante, para respetar principios de mérito, podría exigirse que quienes sean incorporados aprueben una evaluación de competencias o curso de capacitación homologable a un concurso, organizada por la Escuela Judicial Rodrigo Lara Bonilla o similar. Este mecanismo garantizaría un tránsito ágil sin desconocer la calidad del cuerpo de defensores.

- **Concurso abierto escalonado:** Alternativamente, especialmente para nuevos cargos en zonas donde no hay actuales defensores, se podrían **proveer las plazas mediante concursos públicos escalonados**. Por ejemplo, la Comisión Nacional del Servicio Civil (CNSC) podría convocar en el año 1 un concurso para plazas

de defensor público en ciertos departamentos prioritarios; en el año 2 otro concurso para las siguientes plazas, etc. Mientras se surten los concursos, los contratistas actuales seguirían atendiendo mediante prórrogas contractuales, de forma que no haya vacío.

Lo más probable es que se combine ambas estrategias: incorporaciones directas de buena parte del personal existente, y concursos para ampliar cobertura o llenar vacantes de quienes no continúen. Esta decisión corresponde al gobierno reglamentar, **pero el espíritu de la ley es favorecer la continuidad**: la disposición de “*garantizar la continuidad del servicio*” sugiere que no se pretende apartar injustificadamente a los defensores actuales, sino integrarlos.

4. Prohibición de tercerización hacia el futuro: Desde la entrada en vigencia de la ley, se evitará contratar nuevos defensores por prestación de servicios para funciones permanentes. Es decir, las necesidades adicionales de defensa pública deberán satisfacerse creando más cargos de planta o usando nombramientos provisionales si es urgente, pero no **más contratos civiles para labores continuas**. Esto alinea la práctica institucional con la jurisprudencia que prohíbe la contratación por servicios en funciones misionales de tracto sucesivo. En casos excepcionales (p. ej. pico de demanda puntual, o ausencia temporal por congestión), la ley no impide acudir a abogados externos, pero serían casos ad hoc con remuneración por caso, tal como la misma Ley 941 prevé en ciertos eventos (defensores de oficio particulares para situaciones específicas). La regla general **será: toda persona que requiera defensor público será atendida por un funcionario de planta**.

5. Seguimiento y ajustes: El artículo 6° del proyecto establece que la Defensoría del Pueblo, con el Ministerio de Justicia, harán un seguimiento anual al impacto de la ley, informando al Congreso sobre el avance de la equiparación y la situación de la defensa pública. Esto incluye verificar el cumplimiento de la hoja de ruta de formalización. Si durante la transición se encuentran dificultades (por ejemplo, insuficiencia de aspirantes en algún concurso, o necesidad de más presupuesto), el gobierno deberá proponer los ajustes normativos o presupuestales del caso. Este mecanismo de control garantizará transparencia y permitirá realizar **ajustes oportunos** para cumplir plenamente el objetivo en el plazo previsto.

Vale la pena resaltar que esta transición **no implicará despidos masivos ni afectación de derechos adquiridos**. Por el contrario, se trata de convertir contratos precarios en empleos estables. Los defensores públicos actuales tendrán la oportunidad de ser parte de la planta; aquellos que por algún motivo no ingresen (ej. por decisión propia de no continuar o no superar evaluaciones) terminarán su contrato conforme a las reglas vigentes, pero se espera que la mayoría se acojan dado que las condiciones serán más ventajosas.

En adelante, cuando surjan vacantes de defensor público (por retiro, pensión, etc.), estas se proveerán por concurso ordinario, consolidando una carrera de defensores públicos similar a otras carreras especiales existentes.

En síntesis, la implementación de la formalización se hará de forma **gradual, meritocrática y planeada**, evitando interrupciones en la prestación del servicio y enfocando primero los recursos donde más se requieren. El resultado final será un **Sistema Nacional de Defensoría Pública con una planta permanente fortalecida**, en el que los ciudadanos puedan confiar que su defensor de oficio tendrá estabilidad y respaldo institucional durante todo el proceso.

Buenas Prácticas Internacionales y Derecho Comparado

La propuesta de equiparar las condiciones de los defensores públicos con las de los fiscales no es inédita; por el contrario, **varios países** han adoptado modelos en los cuales la defensa pública goza de autonomía y sus integrantes tienen estatuto y remuneración equivalentes a los de los otros operadores de justicia. A continuación, se mencionan algunos ejemplos y tendencias internacionales que sirven de referente y avalan la reforma planteada:

Argentina: En la República Argentina, la Constitución reconoce al **Ministerio Público de la Defensa** como órgano autónomo, al igual que el Ministerio Público Fiscal. A nivel federal, por ley, se estableció la **equiparación salarial entre jueces, fiscales** y defensores públicos oficiales, de forma que estos últimos perciben las mismas remuneraciones que sus pares de igual jerarquía en la magistratura y Fiscalía. Este modelo ha asegurado un alto nivel profesional en la defensa pública argentina, que cuenta con defensores de rango equiparable a jueces de Cámara o ministros, y ha facilitado la atracción de talento a la carrera de defensor oficial. La experiencia argentina demuestra que la equiparación **fortalece la independencia** de los defensores (al no depender de la buena voluntad presupuestaria de otros poderes, sino tener garantizado un porcentaje equiparado del presupuesto judicial) y redundan en un servicio de asistencia jurídica de alta calidad. Cabe anotar que en Argentina la defensa pública incluso es pionera en transparencia: la Defensoría General de la Nación publica los salarios netos de sus funcionarios, evidenciando montos similares a los de fiscales y jueces, lo que ha sido reconocido como una buena práctica.

Brasil: La Constitución de Brasil consagra la **Defensoría Pública** (tanto Federal como de los Estados) como una institución esencial al sistema de justicia (art. 134), dotada de **autonomía funcional y administrativa**, y garantiza a sus miembros la estabilidad y un régimen de carrera. En la práctica, los **Defensores Públicos en Brasil tienen remuneraciones equiparables a las de jueces y promotores** de justicia de similar categoría. Por ejemplo, en muchos Estados brasileños, el

suelo de un defensor público al ingreso es apenas marginalmente menor (o igual) al de un juez de primera instancia, y aumenta con la antigüedad. Esto ha permitido que la Defensoría Pública brasileña atraiga a abogados altamente calificados mediante concursos muy exigentes, consolidando un cuerpo robusto. Como resultado, Brasil ha logrado expandir significativamente la cobertura de defensa gratuita en materias civil, penal y de familia, contando con defensores públicos en casi todas las comarcas. Además, esa solidez ha facilitado innovaciones, como la creación de **núcleos especializados** (en derechos humanos, en atención a población en situación de calle, en litigios estratégicos ante Cortes superiores, etc.), que sirven de modelo a la región.

Uruguay: Si bien Uruguay aún está en proceso de fortalecer su defensa pública, existe una ley (Ley Orgánica de la Judicatura, 1991) que prevé la **equiparación de los Defensores de Oficio con los Jueces Letrados** en cuanto a categoría y remuneración. Actualmente, la Asociación de Defensores Públicos del Uruguay reclama el cumplimiento de esa norma, dado que ha habido una brecha aproximada del 40% respecto de los jueces. Esto indica que incluso países con sistemas judiciales más pequeños reconocen la importancia del principio de equiparación. El ejemplo uruguayo además refuerza que, una vez consagrado legalmente, debe existir voluntad política para ejecutar las equiparaciones, de lo contrario se corre el riesgo de rezago. En nuestro caso, se incorporan mecanismos de control para evitar aquello (seguimiento anual al cumplimiento).

Paraguay: En Paraguay, la Defensa Pública se organiza bajo la órbita del Poder Judicial, pero con dirección propia. En años recientes, la Corte Suprema de Justicia paraguaya ha solicitado al Congreso presupuesto para la **equiparación salarial de Defensores Públicos con agentes fiscales**, como parte del plan de fortalecimiento del sistema de justicia. Esto muestra que la tendencia regional apunta a nivelar ambos roles. Si países con restricciones presupuestales han emprendido ese camino, Colombia, con una economía más grande, igualmente puede y debe hacerlo.

Otros ejemplos internacionales: En sistemas de tradición anglosajona, donde quizás no existe una Defensoría Pública de carrera análoga (pues se subsidia a abogados privados), igual se observa la preocupación por la paridad. Por ejemplo, en algunas jurisdicciones de Estados Unidos se habla de buscar “paridad de recursos” entre Fiscalías y oficinas de defensores públicos, destinando presupuestos equivalentes por caso. En Europa, países como **Reino Unido y Canadá** que financian la asistencia jurídica gratuita, establecen honorarios homologados para abogados de la defensa financiados por el Estado, de modo que puedan competir con los ingresos que tendrían en el sector privado o en Fiscalías.

A nivel de estándares, la Asociación Interamericana de **Defensorías Públicas (AIDEF)** ha sido enfática en que los **Estados deben reconocer**

a la defensa pública oficial con el mismo rango e importancia que el Ministerio Público Fiscal. La propia OEA, en la resolución ya citada, **aplaudió a Estados que han alcanzado autonomía funcional, financiera y presupuestaria en sus Defensorías, garantizando el acceso a la justicia.** Se considera que la igualdad en remuneración es componente de esa autonomía financiera.

En conclusión, el derecho comparado avala la medida de equiparación: no se está frente a una idea extrema, sino a un estándar deseable. Los países que han dado pasos firmes hacia ello han visto resultados positivos en la calidad de su justicia. Colombia, que ha sido ejemplo regional en muchas áreas de derechos humanos, tiene la oportunidad de sumarse a la vanguardia en materia de defensa pública. Al aprobar esta ley, enviaríamos un mensaje claro: que en Colombia la defensa del pobre es tan importante como la persecución del delito, y por tanto **quienes la ejercen merecen igual reconocimiento y apoyo.**

Conclusión

La presente iniciativa legislativa se erige sobre sólidos fundamentos jurídicos, sociales y morales. **Garantizar a cada persona una defensa adecuada y en igualdad de condiciones** no es solo un mandato normativo de la Constitución y los tratados de derechos humanos, sino un reflejo del compromiso de nuestra democracia con la justicia material y la dignidad humana. Aumentar los honorarios de los defensores públicos equiparándolos a los de los fiscales, formalizar su vínculo laboral y fortalecer la institución de la Defensoría Pública, constituyen pasos necesarios para **perfeccionar nuestro sistema de justicia penal y cerrar brechas de inequidad** que por demasiado tiempo hemos tolerado.

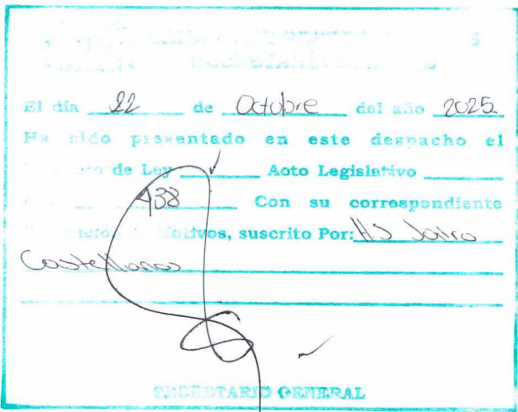
Esta exposición de motivos ha detallado cómo la propuesta se alinea con artículos específicos de la Carta Política (13, 29, 229) y desarrolla principios de la Ley 941 de 2005, cómo da cumplimiento a obligaciones internacionales y recomendaciones de órganos como la Corte IDH y la OEA, cómo recoge la jurisprudencia constitucional en materia de defensa técnica, igualdad de armas y condiciones laborales dignas, y cómo responde a necesidades de política pública sentidas, desde la mejora en la calidad del servicio hasta la protección de poblaciones vulnerables. También se ha demostrado la viabilidad financiera y administrativa de la medida, mediante una implementación gradual y responsable.

En últimas, aprobar este proyecto de ley significará **honrar el postulado del Estado Social de Derecho según el cual la justicia debe ser igual para todos.** Una defensa pública robusta y digna es garantía de equilibrios y contrapesos en el proceso penal, previene errores judiciales y arbitrariedades, y hace realidad la promesa de que los derechos no sean privilegio de unos pocos sino patrimonio de todos. Por ello, respetuosamente instamos al Congreso de la República a dar su aval a esta iniciativa, que cuenta con amplio respaldo de la comunidad jurídica, organizaciones de derechos humanos y,

sobre todo, de aquellos colombianos anónimos que ven en el defensor público su última esperanza de ser escuchados y defendidos ante la ley.

Legislar en favor de los defensores públicos es legislar en favor de los defendidos: las personas de escasos recursos, los históricamente marginados, los que claman justicia desde su vulnerabilidad. En sus manos, honorables Congresistas, está la posibilidad de equilibrar la balanza y afirmar con hechos el principio de igualdad. Los motivos expuestos cimientan esa decisión; confiamos en que el debate democrático enriquecerá aún más este proyecto y que pronto Colombia contará con una Defensoría Pública a la altura de los más altos estándares, en beneficio de toda la sociedad.

Por lo anteriormente expuesto, solicitamos respetuosamente la aprobación del presente proyecto de ley.



PROYECTO DE LEY NÚMERO 439 DE 2025
CÁMARA

por la cual se regulan los honorarios de los conjueces y se dictan otras disposiciones.

Bogotá, D. C., septiembre de 2025
JULIÁN DAVID LÓPEZ TENORIO
Honorable Representante
Congreso de la República
Ciudad
Secretario General

JAIME LUIS LACOUTURE PEÑALOZA
Cámara de Representantes
Congreso de la República
Ciudad

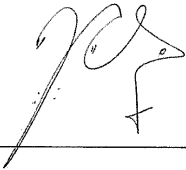
Asunto: Presentación del Proyecto de Ley número 439 de 2025 Cámara, por la cual se regulan los honorarios de los conjueces y se dictan otras disposiciones.

En ejercicio de la facultad prevista en el artículo 140 numeral 1º de la Ley 5ª de 1992, presentamos

a consideración del Congreso de la República el proyecto de ley, *por la cual se regulan los honorarios de los conjueces y se dictan otras disposiciones.*

Cordialmente,

JAIRO ALBERTO CASTELLANOS
SERRANO
Senador de la República
Partido Alianza Social Independiente



1. ARTICULADO

CONGRESO DE LA REPÚBLICA

SECRETARÍA GENERAL

PROYECTO DE LEY NÚMERO 439 DE 2025

CÁMARA

por la cual se regulan los honorarios de los conjueces y se dictan otras disposiciones.

El Congreso de la República de Colombia

DECRETA:

Artículo 1º. Objeto, ámbito y definiciones. La presente ley tiene por objeto establecer el régimen general de honorarios de los conjueces llamados a integrar temporalmente órganos jurisdiccionales, garantizando criterios objetivos de fijación, límites y procedimientos de reconocimiento y pago. Se aplica a conjueces de Altas Cortes, tribunales y juzgados, así como a colegiados con función jurisdiccional previstos en la ley. Quedan excluidos árbitros convencionales y auxiliares de la justicia con régimen propio.

Para efectos de esta ley: (i) Conjuez es el abogado designado temporalmente para suplir impedimentos, recusaciones, empates o ausencias y completar quórum decisorio; (ii) honorarios son contraprestaciones por servicios jurisdiccionales no salariales.

Artículo 2º. Criterios objetivos y modalidades de remuneración. Los honorarios se fijarán con base en: proporcionalidad al tiempo/actuaciones; referencia al salario del funcionario titular equivalente; complejidad del asunto; resultado final (decisión); eficiencia fiscal y transparencia.

Modalidades:

- a) Altas Cortes: honorario proporcional al tiempo de integración por cada caso, calculado como fracción del salario mensual del magistrado de la corporación.
- b) Tribunales: combinación de honorario por sesión/audiencia y un componente por decisión final, referidos al salario mensual del magistrado del tribunal.
- c) Juzgados y otros colegiados con función jurisdiccional: esquema proporcional al tiempo/actuaciones con referencia al salario del juez del nivel correspondiente.

El detalle de porcentajes, prorrateos y factores por complejidad será definido vía reglamentaria.

Artículo 3º. Naturaleza, límites y compatibilidades.

1. Naturaleza: Los pagos a conjueces son honorarios, no constituyen salario ni generan prestaciones; están sujetos a la tributación aplicable a honorarios.

2. Límites:

- Por caso: El total reconocido a un conjuez no podrá exceder el equivalente a un (1) salario mensual del funcionario titular del órgano respectivo por cada año calendario de intervención en ese caso.
- Anual por persona: La suma de honorarios percibidos por un mismo conjuez no podrá superar en el año fiscal el equivalente al salario anual (12 SM) de un magistrado de la Corte Suprema de Justicia.
- Excepciones motivadas: En casos extraordinarios de alta complejidad o congestión, el reglamento podrá autorizar ajustes debidamente motivados sin desbordar la sostenibilidad fiscal.

3. Compatibilidades: El pago de honorarios a conjueces no configura doble asignación del Tesoro siempre que no se ostente simultáneamente otro empleo público remunerado, sin perjuicio de las excepciones legales (p. ej., docencia hora-cátedra). Es compatible con pensión conforme a reglas vigentes para servicios por honorarios.

Artículo 4º. Reconocimiento, liquidación y pago. La providencia que decida el asunto con participación del conjuez reconocerá y liquidará los honorarios con base en la reglamentación vigente, dejando constancia de actuaciones y metodología de cálculo.

El pago se efectuará por la Dirección Ejecutiva de Administración Judicial (o quien haga sus veces) u órgano competente, con cargo a su presupuesto, dentro de los plazos administrativos, practicando las retenciones de ley y registrándolo en los sistemas de información.

Artículo 5º. Presupuesto y cláusula costocero. Los honorarios de conjueces se atenderán sin apropiaciones adicionales al Presupuesto General de la Nación, con cargo a los rubros existentes de la Rama Judicial (funcionamiento/medidas de descongestión u otros que se definan), mediante programación anual y, de ser necesario, traslados internos. En ningún caso esta ley implica creación de plantas o nuevas entidades.

Artículo 6º. Reglamentación y actualización. El Gobierno nacional, en coordinación con el Consejo Superior de la Judicatura, expedirá dentro de los tres (3) meses siguientes a la vigencia de esta ley el decreto reglamentario que fije tablas, porcentajes, factores por complejidad, prorrateos por tiempo/actuaciones, procedimiento y actualizaciones periódicas (p. ej., con base en IPC).

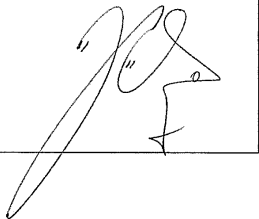
El Consejo Superior de la Judicatura podrá efectuar actualizaciones anuales de tarifas conforme al índice definido y emitirá lineamientos operativos para liquidación y pago.

Artículo 7°. Transitorias, modificaciones y vigencia.

1. Régimen transitorio: Mientras se expide el decreto de que trata el artículo 6°, el Consejo Superior de la Judicatura adoptará, dentro de los treinta (30) días, una tabla transitoria basada en los criterios del artículo 2° y respetando los límites del artículo 3°.
2. Modificaciones y derogatorias: Adiciónese el artículo 61 de la Ley 270 de 1996 (modificado por la Ley 2430 de 2024) para remitir expresamente al régimen de esta ley; deróguense en lo pertinente los Decretos número 2204 de 1969 y 2266 de 1969, y toda disposición que le sea contraria.
3. Vigencia: La presente ley rige a partir de su promulgación.

Cordialmente,

JAIRO ALBERTO CASTELLANOS
SERRANO
Senador de la República
Partido Alianza Social Independiente



Exposición de motivos

1. Introducción y Planteamiento del Problema

En el sistema judicial colombiano, los conjueces desempeñan un papel crucial para garantizar la administración imparcial y eficiente de justicia. Un conjuetz es un abogado externo que integra listas oficiales y es llamado a suplir temporalmente a magistrados o jueces titulares en casos de recusación, impedimento u otras faltas. Esta figura – presente también en varios países de tradición jurídica similar – cumple funciones judiciales transitorias para evitar paralizar los procesos cuando los titulares no pueden actuar. Sin embargo, en Colombia históricamente ha existido una regulación deficiente en materia de honorarios o remuneración de los conjueces, lo cual genera vacíos normativos y posibles desincentivos para quienes aceptan dicha labor.

Actualmente, nos encontramos ante la necesidad de modernizar el marco jurídico relativo a los honorarios de conjueces. Por un lado, se requiere ofrecer una compensación justa a quienes, sin pertenecer a la carrera judicial, asumen temporalmente la carga de decisiones jurisdiccionales. Por otro lado, es indispensable asegurar que esta retribución se ajuste a criterios objetivos de desempeño, sin implicar crecimientos desmesurados del gasto público. Además, debe armonizarse con las restricciones legales existentes: al ser los conjueces considerados *servidores públicos transitorios*, están sujetos a un régimen de incompatibilidades que les impide ejercer otras actividades o contratos con el Estado mientras actúan como tales.

En la práctica, esto implica que muchos conjueces sacrifican oportunidades laborales (por ejemplo, no

pueden litigar ni contratar con entidades públicas) durante su período como conjueces, sin recibir a cambio remuneración alguna o recibiendo pagos simbólicos. Esta situación afecta el atractivo y la viabilidad de desempeñar la función de conjuetz, pudiendo limitar la calidad y disposición de profesionales idóneos para integrar las listas de conjueces.

Desde una perspectiva constitucional y de derechos laborales mínimos, resulta problemático que existan cargos *públicos transitorios no remunerados adecuadamente*. La Constitución Política de Colombia garantiza la función pública eficiente y digna, y la propia Ley Estatutaria de la Administración de Justicia (Ley 270 de 1996) reconoció que los conjueces realizan una labor que amerita remuneración. No obstante, la falta de desarrollo normativo claro ha provocado que, en la práctica, los conjueces en muchas jurisdicciones colombianas no perciban honorarios justos. En ocasiones, se les ha considerado erróneamente como colaboradores *ad honórem*, lo que entra en contradicción con la letra y el espíritu de la ley estatutaria vigente.

Este proyecto de ley se propone llenar esos vacíos y corregir esas inconsistencias. Para ello, primero se expondrá el estado actual normativo en Colombia sobre conjueces y sus honorarios, identificando si existe alguna norma que impida u obstaculice su pago y si se requieren modificaciones legales (por ejemplo, al Código General del Proceso, a la Ley Estatutaria de Administración de Justicia u otras normas conexas). Posteriormente, se presentará un análisis comparativo de modelos internacionales – España, México, Argentina, Chile, Perú y Estados Unidos – sobre la fijación de honorarios a conjueces (o figuras análogas), considerando diversas modalidades: conjueces en tribunales colegiados, Cortes Constitucionales, juzgados ordinarios e incluso en tribunales arbitrales. Este análisis comparado servirá para ilustrar soluciones aplicadas en otros sistemas jurídicos y extraer criterios objetivos que puedan ser adaptados al contexto colombiano.

Finalmente, con base en lo anterior, se expondrá la necesidad y justificación de la propuesta normativa, para luego presentar el articulado del proyecto de ley. El texto del proyecto establecerá un marco regulatorio integral para los honorarios de conjueces según el tipo de órgano, definirá criterios objetivos de fijación (como número de audiencias, carga de trabajo, complejidad del asunto, duración de la intervención, etc.), dispondrá la forma de presupuestación y reconocimiento de estos pagos sin implicar nuevas apropiaciones presupuestales, y contemplará las debidas disposiciones transitorias, derogatorias y de vigencia. En suma, la iniciativa busca equilibrar la equidad y eficiencia, garantizando que los conjueces sean debidamente remunerados por su contribución a la justicia, al tiempo que

se salvaguarda la sostenibilidad financiera del sistema y se alinean las normas internas con buenas prácticas internacionales.

2. Marco Normativo Colombiano Actual sobre Conjueces y sus Honorarios

2.1. Normativa vigente y vacíos legales

La figura del conjuez en Colombia tiene raigambre histórica y ha sido reconocida en distintas normas a lo largo del tiempo. Ya en el siglo XIX, la legislación contemplaba la participación de conjueces y establecía compensaciones específicas. Por ejemplo, la Ley 72 de 1890 disponía que los conjueces de la Corte Suprema o de los tribunales no devengarían sueldo, pero sí tendrían derecho a ciertos *honorarios por actuación*: fijaba, entre otras cosas, una suma de treinta pesos por cada sentencia definitiva que dictaran. Esta previsión temprana demuestra que, desde antaño, el legislador colombiano entendió que la labor del conjuez debía ser remunerada, aunque fuera bajo un esquema de pago por acto jurisdiccional.

Durante buena parte del siglo XX, la regulación sobre conjueces y sus honorarios estuvo dispersa y fue objeto de ajustes. El Código Judicial de 1931 reiteró en esencia lo establecido desde 1887-1890, reconociendo el derecho de los conjueces *a percibir una remuneración* por sus servicios tanto en la jurisdicción ordinaria como en la contencioso-administrativa.

Más adelante, la Ley 4ª de 1969 confirió facultades extraordinarias para revisar el régimen judicial, lo que llevó a expedir el Decreto número 2204 de 1969 (Decreto Ley orgánico de la justicia). Con base en dicho decreto ley, se promulgó el Decreto Reglamentario 2266 de 1969, que estableció unas remuneraciones fijas en pesos para los conjueces, delegando en el Gobierno nacional la fijación periódica de dichas tarifas. Sin embargo, estas remuneraciones fijadas en 1969 nunca fueron actualizadas en las décadas posteriores. Ello ocasionó que, con el tiempo, los montos establecidos se volvieran irrisorios debido a la inflación y, en la práctica, dejaron de aplicarse, generando un vacío normativo real en la materia.

La expedición de la Ley 270 de 1996 (Ley Estatutaria de la Administración de Justicia, en adelante LEAJ) supuso un parteaguas en la organización judicial. El artículo 61 de dicha ley se refirió expresamente a los conjueces, señalando su forma de designación y estableciendo que los conjueces tienen los mismos deberes y responsabilidades que los magistrados, además de prever su derecho a una remuneración por la función que desempeñan.

En desarrollo de la LEAJ, el Consejo Superior de la Judicatura tenía competencia para regular el régimen y remuneración de ciertos auxiliares de la justicia. De hecho, mediante Acuerdo 108 de 1997 del Consejo Superior de la Judicatura se dispuso que los servicios que presten los conjueces

serán remunerados, integrando así el régimen de auxiliares.

No obstante, dicho acuerdo y las normas posteriores no concretaron un tarifario actualizado para los honorarios de conjueces. Tampoco el Código General del Proceso (Ley 1564 de 2012) abordó la materia más allá de mencionar a los conjueces en los trámites de impedimentos y recusaciones.

En síntesis, hasta hace poco la situación era la siguiente: existía base legal para pagar honorarios a conjueces, pero faltaba un régimen tarifario vigente y claro. Esto derivaba en que, en la práctica, muchos conjueces no recibían pago alguno o dependían de criterios ad hoc de cada corporación judicial. Algunos tribunales solventaban el vacío mediante analogías (por ejemplo, asimilando al conjuez a un auxiliar de la justicia para autorizar honorarios bajo el art. 85 de la LEAJ), mientras que otros asumían que el conjuez actuaba sin remuneración esperando una futura regulación. Este estado de cosas generó inseguridad jurídica y quejas de los profesionales designados como conjueces, quienes veían comprometido su *mínimo vital* al tener prohibido ejercer su profesión liberal o contratar con el Estado durante su encargo sin recibir a cambio retribución económica.

2.2. Cambios recientes: Ley 2430 de 2024 y mandato de regulación

Consciente de la problemática descrita, el legislador colombiano incluyó en la reciente Ley 2430 de 2024 (Reforma Estatutaria a la Administración de Justicia) una disposición específica para subsanar el vacío. Dicha norma, que modificó varios artículos de la LEAJ, estableció en su artículo 24 que los conjueces tendrán los mismos deberes y responsabilidades de jueces y magistrados, y agregó un mandato expreso: *“El Gobierno nacional, dentro de los seis (6) meses siguientes a la entrada en vigencia de esta ley, expedirá el decreto que regule los honorarios que devengarán los conjueces”*. Esta previsión reconoce formalmente que los conjueces deben devengar honorarios, y le confiere al gobierno la responsabilidad de expedir una reglamentación detallada a tal efecto.

La inclusión de este párrafo en la Ley 2430 de 2024 evidencia que el Congreso identificó la ausencia de regulación uniforme sobre la remuneración de conjueces como una falencia del sistema de justicia. En consecuencia, delegó en el Ejecutivo la tarea de fijar las tarifas o criterios de pago mediante un decreto reglamentario. Cabe destacar que esa ley estatutaria fue sancionada el 9 de octubre de 2024 y entró en vigencia inmediatamente. Por tanto, el plazo de seis meses para la expedición del decreto reglamentario vence en abril de 2025. Al momento de elaborar esta exposición de motivos (septiembre de 2025), es pertinente analizar si dicho decreto ha sido expedido o si aún está pendiente.

Independientemente de la expedición o no del decreto gubernamental, persiste la necesidad de una ley que establezca el marco general y otorgue

lineamientos objetivos para la fijación de honorarios de conjuceces. Una reglamentación ejecutiva, si bien útil para detallar valores, podría ser insuficiente sin una ley que delimite claramente los parámetros y que modifique otras disposiciones legales que pudieran entrar en conflicto. Por ejemplo, podría ser necesario armonizar la Ley 1564 de 2012 (CGP) u otras leyes procesales con el nuevo régimen de honorarios, para evitar interpretaciones que sigan considerando ad honórem la función del conjuce. Igualmente, podría requerirse derogar expresamente normativas pretéritas (como el Decreto número 2266 de 1969, o fragmentos obsoletos de códigos anteriores) para evitar confusión sobre cuál es el régimen vigente.

En relación con obstáculos normativos actuales: estrictamente, no existe en la legislación colombiana una prohibición expresa de pagar a los conjuceces. Por el contrario, el marco superior (ley estatutaria) avala dicha remuneración. El obstáculo ha sido más bien de tipo administrativo y presupuestal, al no haberse actualizado las tablas de honorarios. Adicionalmente, la interpretación de las normas de inhabilidades (Arts. 127 y 128 de la Constitución) y de incompatibilidades de servidores públicos ha generado una situación compleja: los conjuceces son considerados servidores públicos durante su encargo, lo que les aplica la prohibición de tener dos asignaciones del Tesoro Público simultáneamente. Esto no impide que reciban un honorario por su función judicial (que sería su única asignación estatal), pero sí significa que un conjuce que sea, por ejemplo, profesor en una universidad pública o contratista del Estado, debe renunciar a una de las dos cosas. De hecho, la función pública ha aclarado que no hay excepciones legales específicas que permitan a un conjuce celebrar contratos estatales mientras ejerce como tal, salvo las excepciones generales de Ley 4ª de 1992 (por ejemplo, percibir honorarios como docente hora-cátedra). En otras palabras, el ordenamiento impone sacrificios al conjuce, que sólo se justifican si a cambio recibe un pago adecuado por su labor.

Así las cosas, el presente proyecto de ley se propone complementar y reforzar el desarrollo normativo iniciado con la Ley 2430 de 2024. Se buscará establecer, a nivel legal, los criterios y lineamientos generales para la remuneración de conjuceces en Colombia, incluyendo disposiciones que aseguren su financiamiento sin ampliar el presupuesto global de la Rama Judicial de manera descontrolada. También se plantearán ajustes en normas vigentes, en caso necesario, para remover cualquier obstáculo jurídico remanente. Por ejemplo, se evaluará la conveniencia de modificar el Código General del Proceso en algún artículo que actualmente pueda interpretarse como impedimento para pagos a conjuceces (aunque, como se señaló, el CGP básicamente se limita a aspectos procesales de recusaciones). Asimismo, se tendrá en cuenta la Ley Estatutaria de Justicia (270/96) ya modificada: este proyecto de ley respetará ese marco superior y

desarrollará sus postulados, buscando coherencia sistémica.

2.3. Jurisprudencia y doctrina relevantes

La jurisprudencia colombiana ha reconocido la especial naturaleza de los conjuceces y la legitimidad de su remuneración. La Corte Constitucional, al revisar la Ley 270 de 1996, indicó que los conjuceces, cuando asumen funciones jurisdiccionales, *no actúan como particulares (a diferencia de árbitros o conciliadores), sino como auténticos servidores públicos transitorios sujetos al mismo régimen de los funcionarios judiciales a quienes reemplazan*. Esto implica que les cobijan principios como el de independencia judicial, responsabilidad, y también derechos como el de recibir una remuneración digna por su trabajo. La Corte nunca ha considerado inconstitucional el pago a conjuceces; por el contrario, en armonía con la Carta, se espera que toda labor al servicio del Estado reciba una contraprestación justa (Art. 53 C.P., principio de remuneración mínima vital y móvil).

Por su parte, el Consejo de Estado ha emitido conceptos que profundizan en la cuestión. En un concepto de 2016 (Rad. 2016-00113, Sala de Consulta), el Consejo de Estado trazó la evolución normativa histórica de los honorarios de conjuceces y concluyó aspectos importantes: (i) que los conjuceces *no son auxiliares de la justicia, sino servidores públicos judiciales* transitorios, y (ii) que tienen derecho a una remuneración, tal como lo consagran tanto el artículo 61 de la LEAJ como el artículo 115 del CPACA (Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo). Este concepto destacó que aunque entre el conjuce y el Estado no surge una relación laboral permanente, sí existe una relación legal y reglamentaria que da lugar al pago de honorarios por servicios prestados. Asimismo, señaló que la falta de regulación reciente no extinguía ese derecho: *la vigencia de la ley no se pierde por el desuso*, de modo que seguían técnicamente vigentes las disposiciones del Decreto 2204/1969 y su reglamentario en cuanto a la competencia para fijar honorarios. En otras palabras, el Consejo de Estado indicó que correspondía al Gobierno nacional, con base en las facultades existentes, actualizar las tarifas fijadas en 1969 para hacerlas equitativas a las condiciones actuales.

La situación llegó a tal punto que el mismo concepto reseña cómo nunca se expidió nueva regulación tras 1969, ni siquiera con la entrada en vigor de la LEAJ en 1996. Por ende, el Consejo de Estado urgió a determinar la autoridad competente para dicha fijación tarifaria y concluyó que, al no haberse derogado expresamente, el Decreto Ley 2204/69 seguía habilitando al gobierno para regular el “arancel y remuneración de los conjuceces”. Esa interpretación fue prácticamente recogida por la Ley 2430 de 2024 al ordenar al gobierno expedir el decreto respectivo, confirmando la postura de que es el Ejecutivo quien debe fijar las sumas, dentro de los límites que establezca la ley.

Finalmente, desde el punto de vista doctrinal, distintos analistas han abogado por un régimen claro de honorarios para conjuces. Se ha resaltado que equiparar su situación a la de un juez en cuanto a deberes, pero no en cuanto a derechos, es injusto y puede vulnerar principios de igualdad. También se ha argumentado que la ausencia de pago adecuado podría atentar contra la independencia judicial, pues un conjuce sin remuneración podría sentirse presionado por consideraciones externas (por ejemplo, mantener su práctica privada) o reacio a aceptar encargos complejos si no hay una compensación por el esfuerzo. Por ende, existe consenso en la necesidad de retribuir esta labor, *idealmente guardando proporción con las remuneraciones de los funcionarios titulares* para reflejar la responsabilidad asumida. En la línea de ese razonamiento, se suele citar que “los conjuces no tienen una relación laboral con el Estado, de allí que su remuneración corresponda a honorarios y no a salario, y aunque la fijación de las tarifas debe tener como referente el ingreso percibido por los magistrados...”. Es decir, la sugerencia es tomar el salario de los jueces como base referencial para calcular cuánto debería ganar proporcionalmente un conjuce, dependiendo del tiempo o trabajo aportado.

En suma, desde el punto de vista jurídico nacional, no hay impedimento de fondo para remunerar a los conjuces; por el contrario, hay mandato legal y sustento jurisprudencial para hacerlo. El desafío radica en establecer un sistema objetivo, transparente y eficiente para dicha remuneración, que equilibre los derechos de los conjuces con los recursos disponibles de la administración de justicia. Para diseñar ese sistema, resulta muy ilustrativo examinar cómo otros países han afrontado esta cuestión, pues aporta experiencias valiosas en criterios de fijación (por ejemplo, pagos por día de actuación, porcentajes del salario de jueces titulares, tarifas por audiencias, etc.) y en mecanismos presupuestales para sufragar esos costos.

3. Modelos Comparados Internacionales

A continuación, se presentará un análisis comparativo de varios países sobre la regulación de honorarios o remuneraciones de conjuces, jueces suplentes o figuras análogas. Se incluyen países de Iberoamérica con sistemas jurídicos cercanos (España, México, Argentina, Chile, Perú) y también se alude al contexto de Estados Unidos para mostrar una perspectiva de un sistema anglosajón descentralizado en esta materia. Cada país ofrece lecciones útiles sobre cómo remunerar a quienes ejercen transitoriamente funciones jurisdiccionales y qué criterios objetivos emplear.

3.1. España: Jueces Sustitutos y Magistrados Suplentes

En España, la figura equivalente al conjuce se manifiesta en los jueces sustitutos y magistrados suplentes, que son juristas (generalmente abogados) designados temporalmente para ocupar vacantes o suplir a jueces titulares por ausencias justificadas.

La experiencia española resulta particularmente relevante por haber enfrentado retos similares de *precariedad e irregularidad en la situación de estos jueces temporales*.

Por muchos años, los jueces sustitutos en España han denunciado ser el eslabón más débil del sistema, con condiciones laborales inestables. Según reportes recientes, aproximadamente el 16% de los jueces y magistrados en España son jueces sustitutos o interinos, quienes a menudo pasan años e incluso décadas encadenando designaciones temporales sin lograr plaza fija. Hasta ahora, su régimen retributivo ha estado caracterizado por pagos por día efectivamente trabajado en el juzgado. Es decir, los jueces sustitutos no perciben un salario mensual completo, sino que cobran únicamente los días en que son llamados a ejercer funciones judiciales. Esto ha significado casos de notable desequilibrio: estos jueces firman cerca del 20% *de las sentencias en el país, pero* “sólo nos pagan por día *trabajado*”, como resumió gráficamente la presidenta de su asociación profesional. Esta modalidad impide que acumulen antigüedad o cotizaciones adecuadas a la seguridad social, generando una situación de incertidumbre.

La normativa vigente en España (previa a una reforma en curso) establecía que las retribuciones de jueces sustitutos se calculaban en base a una fracción del sueldo de un juez titular. En particular, el Real Decreto número 431/2004 fijó que por cada día de sustitución se abonaría aproximadamente el 80% del componente de sueldo diario del cargo sustituido. En términos prácticos, esto equivalía a pagar por días sueltos con ciertas limitaciones (por ejemplo, si la sustitución era muy breve y no se llegaba a celebrar al menos una actuación o resolución, solo se pagaban los días con actuación judicial efectiva). Estas cantidades las sufraga el Ministerio de Justicia con cargo a su presupuesto anual, habiéndose previsto partidas específicas para sustituciones judiciales. Se garantizaba, sin embargo, que en casos de sustituciones prolongadas (por enfermedad del titular) el sustituto cobraría desde el primer día sin importar si hubo actuación, para no penalizarle por la ausencia de actos.

En respuesta a presiones tanto internas como de la Unión Europea, España ha iniciado una reforma para mejorar la situación de estos jueces honorarios. En noviembre de 2024, el Congreso Español aprobó un proyecto de Ley Orgánica de Eficiencia Judicial que busca la *progresiva regularización* del colectivo. Esto surge tras un procedimiento de infracción abierto por la UE debido al abuso de temporalidad en la justicia española, así como una Sentencia del Tribunal de Justicia de la UE que dio la razón a los jueces honorarios italianos (análogos a los españoles) en su reclamo por mejores condiciones. Es previsible que dicha reforma tienda a equiparar más los derechos de los sustitutos con los de los titulares, quizás garantizándoles un mínimo salarial o contratos más estables. Por el momento, la enseñanza para Colombia es clara: el modelo español tradicional vincula la remuneración

del juez suplente al sueldo del juez titular (80%) y prorrateado por días de servicio, lo que constituye un criterio objetivo (tiempo de servicio) pero ha sido criticado por precarizar la posición del suplente. Una forma de mejorarlo es introducir pagos mínimos mensuales o asegurar cotizaciones, pero ello implica mayor carga presupuestal. En todo caso, en España se reconoce explícitamente que la labor de un juez sustituto es remunerada, y se calcula en proporción al salario del juez de carrera cuyo puesto cubre.

3.2. México: Magistrados Supernumerarios y suplencias en la judicatura

En México, la figura del conjuer no es común en la terminología federal, pero sí existen los llamados magistrados supernumerarios o jueces supernumerarios en ciertos tribunales, particularmente a nivel de los Estados y en jurisdicciones específicas. Históricamente, la Constitución mexicana llegó a prever Ministros Supernumerarios para la Suprema Corte en reformas pasadas (por ejemplo, en la década de 1950 se contemplaban cinco Ministros Supernumerarios que suplían a los numerarios en ausencias). Sin embargo, tras la reforma judicial de 1994, la Suprema Corte de Justicia de la Nación quedó conformada solo por Ministros Numerarios (11 en total) y la figura de Ministros Supernumerarios desapareció del texto constitucional. Hoy día, cuando un Ministro de la Corte se declara impedido o falta, la práctica es resolver con los restantes (la SCJN puede sesionar con quórum reducido y en caso extremo un empate deja firme la resolución inferior, como en el modelo estadounidense). Por tanto, en el ámbito de la Corte mexicana actualmente no existe conjuer o Ministro Suplente que sea externo; no hay un mecanismo de llamar a un abogado externo a integrar el pleno de la Corte.

No obstante, en otros ámbitos del Poder Judicial de la Federación sí hay suplencias: por ejemplo, en tribunales colegiados de circuito o juzgados, donde jueces de igual jerarquía de otros órganos pueden suplir temporalmente a sus colegas. Esas suplencias generalmente las cubren otros jueces en comisión de servicios, más que abogados particulares, y su remuneración se mantiene dentro del mismo salario del juez (no hay pago extra, simplemente el juez suplente devenga su sueldo habitual). Por tanto, a nivel federal mexicano, la situación difiere de Colombia en que *no se nombra a abogados externos para decidir casos judiciales*, sino que el propio sistema remedia las faltas con movimientos internos o espera a que se designe un nuevo titular.

Donde sí encontramos figuras parecidas a conjueres es en varios Poderes Judiciales Estatales y en tribunales administrativos o electorales. Muchos Estados de México contemplan magistrados supernumerarios en sus Tribunales Superiores de Justicia locales o en tribunales especializados. Por ejemplo, el Tribunal Superior de Justicia del Estado de Nayarit se integra por 13 magistrados numerarios y hasta 3 supernumerarios, designados mediante el mismo procedimiento que los numerarios.

Estos magistrados supernumerarios usualmente *no participan de las sesiones del pleno o salas a menos que sea para suplir a un numerario ausente*.

En cuanto a remuneración, suele establecerse por ley estatal que los magistrados supernumerarios percibirán la misma remuneración que un magistrado numerario durante el tiempo en que ejerzan la suplencia. Un caso ilustrativo es el del Tribunal Estatal Electoral de Sinaloa: según su plantilla presupuestal, en 2007 cada *Magistrado Numerario* devengaba un sueldo mensual de 42.370 pesos, y cada *Magistrado Supernumerario* tenía asignado exactamente el mismo monto (42.370 pesos mensuales). Es decir, el Estado asumió que los cuatro magistrados supernumerarios tendrían el mismo salario que los titulares, al menos nominalmente. Esto sugiere que en la práctica podrían estar en servicio permanente o rotativo, o recibir ese sueldo a modo de retén para estar disponibles.

En otras entidades, es posible que el supernumerario solo cobre en los meses en que efectivamente sustituye al numerario, pero en proporción idéntica a la de éste. Por ejemplo, la legislación electoral federal prevé suplentes en la Sala Superior del Tribunal Electoral (magistrados designados para entrar si falta alguno en una sesión), que cobrarían dietas por sesión o un proporcional del salario del magistrado electoral.

Un pronunciamiento jurisprudencial interesante proviene de la Corte Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) en el caso *Apitz Barbera vs. Venezuela*, citado en México, donde se analizó la estabilidad y remoción de jueces provisionales o suplentes. Si bien es un caso de Venezuela, la referencia influyó en la discusión mexicana sobre la necesidad de dar garantías similares a jueces temporales. La preocupación allí (válida también en México) es que jueces supernumerarios o provisionales tengan independencia y no puedan ser removidos arbitrariamente, lo que incluye darles condiciones de empleo claras, entre ellas la remuneración debida.

En conclusión, para México: *no existe un modelo uniforme nacional de pago a conjueres porque la figura no es prevalente a nivel federal*, pero a nivel estatal se suele equiparar la remuneración del juez o magistrado supernumerario con la del titular, al menos durante el período de reemplazo. Esto representa un criterio objetivo claro: *igual remuneración por igual trabajo*, principio que ha sido incluso propuesto formalmente. De hecho, en 2025 se presentó en Perú (pero aplica la idea igualmente) un proyecto de ley con el lema “Igual trabajo, igual remuneración para nuestros jueces y fiscales sin distinción entre titulares y provisionales”, reflejando una tendencia regional a homologar salarios de suplentes y titulares. En México, si bien no ha habido un debate nacional sobre conjueres (dada su ausencia en la Corte), sí se discute el tema de jueces interinos en términos de derechos laborales y salariales equivalentes.

Para efectos de nuestro proyecto, la experiencia mexicana sugiere la pertinencia de garantizar al conjuetz un pago proporcional al del juez sustituido, lo más cercano posible para evitar tratos discriminatorios. No obstante, México también evidencia que estas decisiones tienen impacto presupuestal: pagar al suplente lo mismo que al titular implica prever recursos para duplicar sueldos en caso de necesidad. Algunos Estados parecen presupuestar cargos de supernumerarios de manera permanente (aunque no siempre se ocupen), como parte de la estructura judicial. Esto podría no ser viable en Colombia en el corto plazo por restricciones fiscales, pero es un punto de referencia a considerar para ciertos órganos donde constantemente se requieren conjuetes (por ejemplo, la Corte Constitucional o el Consejo de Estado en salas con frecuencia de impedimentos).

3.3. Argentina: Conjuetes de la Corte Suprema y tribunales inferiores

Argentina cuenta con una figura de conjuetz regulada normativamente desde hace tiempo. De hecho, la definición panhispánica antes citada mencionaba la Ley Nacional 27.439 de Argentina sobre régimen de subrogancias. La utilización de conjuetes es particularmente relevante en la Corte Suprema de Justicia de la Nación Argentina, así como en Cámaras Federales y otros tribunales, para suplir vacantes o impedimentos.

Recientemente, la Corte Suprema argentina tomó una decisión importante en cuanto a la retribución económica de sus conjuetes. En septiembre de 2025, mediante *Acordada de la Corte*, se dispuso un mecanismo claro: *cada conjuetz de la Corte Suprema percibirá una suma equivalente al 8,33% del salario de un juez de la Corte Suprema por cada mes en el que integre el tribunal*. Este porcentaje (8,33%) equivale a la doceava parte (1/12) de un sueldo, es decir, conceptualmente un mes de servicio del conjuetz = un doceavo del salario anual de un ministro. En la práctica, el cómputo empieza desde que el conjuetz es notificado de que integrará el caso hasta que se dicta la sentencia definitiva, y el pago se hace efectivo al concluir el proceso. Adicionalmente, se fijó un tope anual: ningún conjuetz podrá percibir en total más de lo equivalente a un sueldo completo de un juez de la Corte por año calendario. Esto evita que un conjuetz, participando en múltiples casos, termine ganando más que un ministro titular en el mismo año.

Esta regulación argentina surgió ante la necesidad de la Corte de recurrir a conjuetes debido a la falta de designación de dos de sus miembros (la Corte quedó con tres ministros desde diciembre de 2024, pese a tener cinco cargos previstos). Al requerirse unanimidad para decisiones con solo tres jueces, la Corte debió sortear conjuetes para alcanzar el quórum decisorio en ciertos casos, y notó que *no había una regulación uniforme previa sobre sus honorarios*. La acordada citó que ya existían precedentes en acordadas anteriores para jueces subrogantes en instancias inferiores, pero no a nivel

de Corte. Por tanto, establecieron este esquema objetivo y retroactivo a febrero de 2025, para conjuetes ya designados desde esa fecha.

El fundamento de tomar el 8,33% mensual está claro: se consideró que un conjuetz actuando en un caso por un mes debía equipararse a percibir 1/12 del sueldo anual de un juez de Corte (ya que $8,33\% \times 12 = \sim 100\%$). Y el tope anual de 100% del sueldo asegura que, aunque un conjuetz participe en muchos casos (lo cual es inusual, pues la lista rota), nunca supere la remuneración de un ministro.

Cabe señalar que en Argentina la figura del conjuetz está prevista en normas de jerarquía legal. Por ejemplo, el Decreto Ley 1285/1958 (ordenamiento del Poder Judicial argentino) en su artículo 22 establece el procedimiento para integrar conjuetes: si un juez de la Corte se excusa o está impedido, se recurre primero a Presidentes de Cámaras Federales sorteados, y si aun así falta uno, se sortean conjuetes de una lista confeccionada por el Poder Ejecutivo con acuerdo del Senado (lista con vigencia trianual). Es decir, los conjuetes de la Corte se eligen de entre magistrados de Cámaras o de una lista de abogados de la matrícula aprobada políticamente, lo que difiere de Colombia donde los conjuetes suelen ser abogados particulares designados por la propia corporación. Para tribunales inferiores en Argentina, existe un régimen de subrogancias donde jueces de otras jurisdicciones o abogados de listas actúan como subrogantes (conjuetes) en juzgados vacantes o cuyos titulares están ausentes prolongadamente. En esos casos, las acordadas del Consejo de la Magistratura y de la Corte han previsto compensaciones económicas para los subrogantes, a veces similares al sueldo del titular proporcional al tiempo de subrogación.

En un caso resonante, el Consejo de la Magistratura argentina años atrás dispuso que un abogado que actuó como conjuetz en un tribunal ordinario tenía derecho a que se le regulen honorarios profesionales tras finalizar el proceso, reconociendo que *su actuación debía remunerarse igual que la de un profesional que presta servicios legales*, dado que cumplió la función de juez en ese proceso. Esto surgió en el marco de honorarios por un proceso ordinario, equiparándolo a la lógica de honorarios profesionales regulados por el juez.

Para resumir, Argentina ofrece múltiples elementos replicables: (i) vincula la retribución del conjuetz a un porcentaje del salario del juez titular (8,33% por mes en Corte Suprema, que se puede extrapolar conceptualmente a otros niveles); (ii) establece techos anuales para controlar el gasto; (iii) define con claridad el período computable (desde nombramiento hasta sentencia); (iv) paga al final del caso, con retroactividad si el caso dura varios meses; y (v) ya contaba con listas oficiales de conjuetes avaladas institucionalmente, dando transparencia al proceso de selección. Además, su financiamiento corre a cargo del mismo Poder Judicial dentro de su presupuesto: por ejemplo, en la acordada 41/2024 de la Corte se mencionó que debían comunicarse

estas integraciones al Ejecutivo para elaborar nuevas listas por vencimiento, pero no se habló de partidas especiales, dando a entender que la Corte asume el costo dentro de su presupuesto aprobado.

Esta experiencia apoya la idea de que en Colombia podría adoptarse un mecanismo porcentual parecido, por ejemplo: *por cada día o mes que el conjuetz actúe, se le reconozca un porcentaje del salario del magistrado o juez titular correspondiente*. También sugiere la conveniencia de fijar límites máximos anuales para evitar abusos o impactos excesivos. Por ejemplo, podríamos estipular que ningún conjuetz podrá devengar en un año más de X veces el salario mensual de un juez de igual categoría. Asimismo, la práctica argentina de esperar a la terminación del proceso para pagar (para confirmar que el conjuetz efectivamente participó hasta fallo) puede ser relevante para el aspecto procedimental, aunque en Colombia podría optarse por pagos parciales si la intervención es muy prolongada.

3.4. Chile: Abogados Integrantes de Cortes y Ministros Suplentes

Chile ofrece un modelo peculiar y crítico a la vez respecto de jueces temporales. Allí existen los “abogados integrantes” de las Cortes de Apelaciones y de la Corte Suprema, que son abogados particulares nombrados para integrar salas de tribunales superiores en caso de falta de Ministros Titulares. La figura data desde el siglo XIX (1824) y ha sido objeto de amplio debate en Chile, al punto que se ha propuesto eliminarla en reformas recientes por supuestas afectaciones a la independencia judicial. No obstante, sigue vigente y es útil examinar su régimen de remuneración.

Originalmente, la participación como abogado integrante era considerada *un honor ad honorem* y no recibían pago alguno. Sin embargo, esa situación cambió y hoy día la ley chilena sí contempla remuneración por cada día de integración. Los abogados integrantes reciben un pago por audiencia a la que asistan, calculado con base en la remuneración de un ministro activo. Específicamente, en la Corte Suprema de Chile, por cada día que un abogado integrante integre una sala, gana alrededor de CLP \$308.708 (trescientos ocho mil setecientos ocho pesos chilenos). Esa cifra equivale aproximadamente a 1/30 del sueldo mensual bruto de un Ministro de la Corte (que ronda los CLP \$9.261.240). De hecho, se ha señalado que si un abogado integrante fuera llamado a integrar una sala todos los días hábiles del mes (lo que en la práctica no ocurre), podría llegar a ganar *lo mismo que un Ministro Supremo ese mes*. En resumen, el criterio es: pago diario proporcional al salario mensual del juez titular, asumiendo unos 30 días de trabajo equivalentes al 100% del sueldo.

En Cortes de Apelaciones, el esquema es similar, aunque los montos son menores (pues se calculan sobre la base del sueldo de Ministro de Corte de Apelaciones, que es inferior al de la Corte Suprema). Por ejemplo, la Ley chilena número 21.724 de 2025 actualizó los honorarios, y la tabla vigente establece

importes específicos por integración en cada tipo de Corte.

El financiamiento proviene del presupuesto del Poder Judicial chileno, y al ser pagos por actuación, no generan vínculos laborales ni prestaciones sociales (no se consideran parte de la dotación permanente; de hecho, el presupuesto de personal distingue a los funcionarios remunerados de los pagos a honorarios por integración). En 2021, la Asociación Nacional de Magistrados de Chile criticaba esta figura argumentando que *no se justificaba tener abogados externos decidiendo durante todo el año* y que era preferible cubrir ausencias con ministros de otras Cortes. Pese a las críticas, los abogados integrantes siguen operando, con normas de incompatibilidad menos estrictas que en Colombia: por ejemplo, pueden seguir litigando en otras salas o fueros, lo que en opinión de los magistrados genera potenciales conflictos de interés. Esto resalta que Chile priorizó resolver el tema remuneratorio (pagándoles por cada servicio) pero tiene pendiente aspectos de transparencia e independencia, punto que Colombia debe tener en cuenta para no repetir.

Para nuestro estudio, Chile refuerza la viabilidad del criterio pago por día de sesión. Es un método sencillo de calcular y ejecutar: se lleva registro de las audiencias o deliberaciones a las que asiste el conjuetz y se le paga una cantidad fija por cada una. Un aspecto positivo es que se correlaciona con la carga real de trabajo (si no hubo necesidad de llamarlo, no hay pago; si hubo muchas sesiones, hay pago múltiple). Sin embargo, se debe considerar que en Chile los abogados integrantes no preparan el caso completo ni redactan sentencias individuales extensas (son un voto más en el fallo colectivo). En Colombia, un conjuetz a veces actúa en Sala Plena de Corte Constitucional o en secciones de Consejo de Estado, debiendo estudiar el expediente completo y hasta proyectar sentencia. Por ello, un pago solo por día de audiencia podría quedarse corto para reflejar todo el trabajo no presencial (estudio de expedientes, elaboración de proyecto, etc.). Una alternativa podría ser combinar: pagar por audiencia y pagar por sentencia emitida, como se hacía en la Ley de 1890 (30 pesos por sentencia). Chile nos muestra que técnicamente se puede implementar un pago por sesión sin mayor trámite, lo que es un punto a favor de la simplicidad administrativa.

En síntesis, el modelo chileno de abogados integrantes consiste en honorarios unitarios por actuación, fijados por ley en referencia al sueldo diario de un juez, y financiados dentro del presupuesto judicial, sin relación laboral (honorarios asimilables a prestación de servicios). Este esquema, si bien ha funcionado en la práctica, enfrenta cuestionamientos de política judicial. Para nuestro objetivo, la lección es que los conjueces pueden ser remunerados con fórmulas sencillas (por día), pero hay que acompañar eso de reglas de incompatibilidad claras (quizás más estrictas que las chilenas) y mecanismos de rendición de cuentas.

3.5. Perú: Jueces Supernumerarios y Fiscales Provisionales – hacia la igualdad salarial

El caso de Perú es particularmente interesante porque en los últimos años se han tomado medidas concretas para equiparar las condiciones salariales de jueces y fiscales temporales con las de sus pares titulares. En el sistema peruano, existen los jueces supernumerarios (en el Poder Judicial) y los fiscales provisionales (en el Ministerio Público), que vienen a ser jueces o fiscales nombrados temporalmente fuera de la carrera para ocupar despachos vacantes o encargarse de carga procesal.

En noviembre de 2019, el Gobierno peruano expidió el Decreto Supremo número 353-2019-EF, donde aprobó los montos de la remuneración y la bonificación por función jurisdiccional de los jueces supernumerarios y fiscales provisionales que no estén en la carrera. Según ese decreto, a un juez supernumerario se le reconoce: (i) una *remuneración básica* según el nivel del juzgado que ocupa, y (ii) una *bonificación por función jurisdiccional adicional*, similar a la que reciben los titulares, aunque esta bonificación no es pensionable ni base de beneficios. Las cifras establecidas fueron, por mes: para Juez Superior supernumerario S/ 3.005,07 de remuneración base más S/ 3.500 de bonificación; Juez Especializado/Mixto supernumerario S/ 2.005,07 base + S/ 2.700 de bonificación; Juez de Paz Letrado supernumerario S/ 1.405,05 base + S/ 2.100 de bonificación. En el caso de fiscales provisionales, los montos eran exactamente los mismos para niveles equivalentes (Fiscal Superior, Adjunto Superior/Provincial, Adjunto Provincial).

Lo esencial es que, sumando remuneración y bonificación, el ingreso total del juez supernumerario igualaba prácticamente el de un juez titular del mismo nivel, puesto que en Perú los jueces titulares también tienen salario base más bonificación jurisdiccional. De hecho, la filosofía del decreto es plasmada en su título: “igual trabajo, igual remuneración”. Incluso se ha reivindicado por el Colegio de Abogados de Lima que los sueldos de provisionales y supernumerarios deben ser iguales al de los *Magistrados Titulares*, principio que el DS 353-2019-EF materializó.

En cuanto al financiamiento, el decreto dejó claro que la implementación de esos pagos se haría con *cargo a los presupuestos institucionales del Poder Judicial y del Ministerio Público*, sin demandar recursos adicionales al Tesoro Público. Es decir, se ajustaron internamente los presupuestos para cubrir a los supernumerarios, evitando solicitar partidas nuevas. Esto es un punto importante: demuestra que, con voluntad, se pueden reasignar recursos dentro del poder judicial para pagar a sus jueces temporales, manteniendo la sostenibilidad fiscal.

Otro detalle es que la bonificación otorgada no era pensionable ni generaba derechos a futuro, lo cual mantiene el carácter temporal del beneficio. Además, para que todo fuese transparente en la administración pública, se ordenó registrar estos

pagos en el sistema centralizado de planillas del sector público, formalizando así a los supernumerarios en la nómina estatal durante el periodo que sirvan.

Perú está dando un paso más: en 2025 se presentó el Proyecto de Ley número 12347/2025-CR justamente para *homologar las remuneraciones y beneficios de jueces supernumerarios y fiscales provisionales con los de sus pares titulares*. Esta iniciativa busca elevar a rango de ley la igualdad de trato salarial, evitando que quede a discreción del Poder Ejecutivo vía decretos supremos. Todo indica que hay consenso político en que no debe haber magistrados de primera y segunda clase en términos salariales; todos deben recibir lo mismo por la misma función, sea permanente o temporal.

La experiencia peruana ofrece a Colombia un ejemplo alentador de criterio objetivo y equidad: el criterio es básicamente el *cargo determina el sueldo, sin importar si el ocupante es titular o supernumerario*. Así, la objetividad se basa en la jerarquía del órgano y las funciones desempeñadas, no en la condición estatutaria del juez. Para adoptar algo similar, Colombia podría fijar que un conjuer en tal tribunal recibirá una proporción fija equiparable al sueldo de un magistrado de ese tribunal por el tiempo que actúe. La diferencia es que en Perú llegan a pagar mensualidades completas a los supernumerarios (porque algunos son designados por periodos largos para cubrir plazas vacantes), mientras que en Colombia usualmente el conjuer interviene en casos puntuales o sesiones esporádicas. No obstante, podríamos considerar que, si un conjuer es llamado a intervenir en un caso, se le reconozca un monto equivalente a un mes de salario del juez, o si su participación es menor, una fracción semanal/días.

Un aspecto clave a retomar es el financiamiento sin nuevas apropiaciones. Perú lo ha logrado incluyendo estos pagos dentro de los presupuestos ya asignados. Por ejemplo, el decreto supremo señala explícitamente que su implementación no implica recursos adicionales. Esto se puede replicar en Colombia disponiendo que el Consejo Superior de la Judicatura (o quien administre el presupuesto judicial) destine parte de sus fondos de funcionamiento para pagar honorarios de conjueces, calculando la necesidad promedio con base en estadísticas de impedimentos y congestiones.

Por último, es destacable que en Perú se formalizó la relación temporal del supernumerario con el Estado a través del registro en planillas. En Colombia podríamos idear un mecanismo similar: por ejemplo, que cada vez que se designa un conjuer para un caso, se emita un acta o resolución administrativa que sirva de soporte para el pago y registro en los sistemas de información de talento humano de la Rama Judicial, aunque no sea un nombramiento como tal en cargo público sino una vinculación transitoria especial.

3.6. Estados Unidos: Jueces Pro Tempore y árbitros en el sistema anglosajón

El sistema de Estados Unidos difiere por ser de common law y extremadamente descentralizado en cuanto a administración de justicia. No existe un concepto de “conjuez” a nivel federal equiparable al nuestro; cuando un juez federal no puede conocer de un caso, típicamente otro juez federal (activo o senior) asume el proceso. En la Corte Suprema de EE.UU., si un juez se abstiene, simplemente decide el pleno con menos miembros y un posible empate confirma la decisión inferior; no se llama a nadie externo para integrar la Corte.

No obstante, a nivel de tribunales estatales y locales, sí encontramos la figura del Judge Pro Tempore (juez temporal o juez por un tiempo), que son usualmente abogados privados o retirados nombrados para servir ocasionalmente. Por ejemplo, en varios Estados es común tener jueces pro tempore para Cortes municipales, de familia o para descongestión. Cada Estado fija sus reglas de remuneración. Algunos adoptan sistemas de pago diario o por horas establecidos por ley o por la autoridad local (condado/municipio).

Así, en el Estado de Washington, la ley faculta a cada condado para determinar la remuneración de los jueces pro tempore de sus *District Courts*, estableciendo que “un juez pro tempore recibirá el salario autorizado por la autoridad legislativa del condado”. Es decir, el condado fija una tarifa, a menudo equiparada al sueldo diario de un juez titular de ese tribunal. No obstante, hay particularidades: en Washington, si un juez pro tempore sirve más de 30 días al año en reemplazo de un juez, entonces se reduce proporcionalmente el salario anual del juez titular ausente a partir del día 31, salvo en ciertas excepciones (como licencias por enfermedad, acumulación de carga o funciones administrativas). Esto implica que parte del pago del suplente sale del ahorro por no pagar esos días al titular, y si excede cierto margen, el Estado puede reembolsar al condado ese gasto adicional. Es un mecanismo ingenioso para compartir costos: hasta 30 días de suplencia, el condado asume pagando al pro tempore además del sueldo normal al titular; después de 30 días, ya impacta el salario del titular (que lógicamente no está trabajando) y el estado puede entrar a compensar.

En otros lugares, como Arizona, la ley dispone que el salario de un juez pro tempore estatal se pagará mitad por el Estado, mitad por el condado donde sirve, repartiendo así la carga financiera. Algunos Estados pagan cantidades fijas: p. ej., en California muchos jueces pro tem en Cortes menores son voluntarios sin compensación (especialmente en programas de descongestión de pequeñas causas), mientras que para materias más complejas pueden ser remunerados si las partes así lo acuerdan (existe incluso la figura del *private judge* donde las partes contratan y pagan a un juez temporal para agilizar su caso, figura regulada por reglas específicas).

En resumen, el contexto estadounidense nos muestra flexibilidad y diversidad: no hay un modelo único. Un hilo común es que *cuando se les paga,*

suele ser por día u hora de servicio, generalmente equiparado al sueldo de un juez permanente prorrateado. Por ejemplo, en algunos condados se paga a un juez pro tem alrededor de USD 500 por día de Corte, lo que correspondería al salario diario de un juez. En King County (Seattle), se anunció en 2021 un pago por hora de USD \$119.15 para comisionados pro tempore en materias de familia, lo cual también se acerca al prorrateo de un salario anual de juez de ese nivel.

También es relevante mencionar los árbitros en Estados Unidos, puesto que la pregunta incluye “tribunales arbitrales”. En los EE.UU., el arbitraje es típicamente privado y los honorarios de los árbitros los pagan las partes según acuerdos o reglas institucionales; el Estado no fija aranceles para árbitros privados (salvo en arbitrajes obligatorios de ciertos contratos públicos, que no son comunes a nivel de ley general). Por tanto, no hay “conjuez arbitral” a expensas del erario. Sin embargo, algunas enseñanzas se pueden extraer de cómo se compensan árbitros en esquemas institucionales: por ejemplo, el Centro Internacional de Arreglo de Diferencias (CIADI), que muchos Estados usan, tiene honorarios estandarizados de aproximadamente USD \$400 por hora para cada árbitro, pagados con cargo a los depósitos de las partes. Esto indica que, cuando se busca objetividad, se puede fijar una tarifa horaria plana para los decisores. No obstante, en la justicia estatal esto no es deseable por la dificultad de contabilizar horas judiciales.

En conclusión, la perspectiva estadounidense sugiere que un sistema descentralizado ha optado por pago por *día/hora* según decida la autoridad local, y en ciertos casos el servicio es voluntario. Para Colombia, no es aplicable un voluntariado obligatorio dado que la normatividad ya reconoce derecho a remuneración. Pero sí podríamos considerar la figura del pago *compartido*: en EE.UU. algunos costos de suplentes son absorbidos dentro del presupuesto existente (reduciendo lo pagado al titular ausente) o por entes territoriales. En nuestro caso, eso equivaldría a decir que, si un conjuez reemplaza a un magistrado que estaba de vacaciones o licencia no remunerada, los recursos ahorrados se destinan al conjuez. Sin embargo, como aquí el conjuez usualmente entra por impedimento (el magistrado titular sigue devengando sueldo porque sigue en el cargo, solo que apartado del caso), no aplica reducción de salario del titular. Por tanto, el costo del conjuez recae adicionalmente. Aun así, la experiencia comparada nos motiva a ser creativos en la financiación, tal como lo haremos en la sección de presupuesto del proyecto.

4. Necesidad del Proyecto de Ley

Tras revisar el marco nacional y las comparativas internacionales, resulta evidente la necesidad imperiosa de este proyecto de ley. Los principales argumentos que fundamentan la iniciativa son:

- Justicia laboral y dignidad del cargo de conjuez: En Colombia, los conjueces asumen las

mismas responsabilidades que un juez (deciden controversias, integran jurisprudencia, pueden incluso definir casos de alto impacto). Requerirles tal función sin un pago adecuado contraría principios elementales de justicia y desincentiva que profesionales capaces acepten ser conjuces. Como ha quedado demostrado, nuestro ordenamiento ya les reconoce el derecho a honorarios, pero debemos materializarlo fijando *cuánto y cómo se les paga*.

- **Fortalecimiento institucional:** Un régimen claro de honorarios hará más eficiente el uso de conjuces como herramienta de descongestión y para resolver impedimentos. Si los conjuces están remunerados objetivamente, las corporaciones podrán acudir a ellos con mayor facilidad cuando se presenten empates o faltas, sin la sombra de la incertidumbre jurídica o la incomodidad de pedir trabajo gratuito. Esto redundará en celeridad procesal (evitando retrasos por falta de quórum) y en calidad de la justicia (al poder contar con conjuces preparados y motivados).

- **Armonización con estándares internacionales:** Como vimos, países vecinos y comparables han avanzado en reconocer remuneraciones a jueces suplentes, algunos incluso equiparándolas al juez titular (Perú, ciertos Estados de México) o vinculándolas proporcionalmente (Argentina, Chile, España). Colombia no puede quedarse atrás; por el contrario, debe tomar lo mejor de esos modelos para diseñar el propio. Ofrecer honorarios a conjuces conforme a criterios objetivos nos pone en línea con buenas prácticas internacionales y evita eventuales llamados de atención por desprotección de estos servidores.

- **Seguridad jurídica y transparencia:** Actualmente, la ausencia de norma específica puede derivar en tratos dispares: por ejemplo, que en un tribunal X se le reconozca algún pago al conjuce vía honorarios asimilados a peritos, mientras que en otro tribunal Y no se le pague nada. Unos conjuces podrían terminar recibiendo algo y otros nada, lo que es inequitativo y opaco. Establecer por ley un marco uniforme garantiza igualdad de trato y publicidad en las reglas del juego. Cada conjuce sabrá de antemano cuánto puede esperar por su labor y el Estado podrá presupuestarlo con anticipación.

- **Eliminación de posibles conflictos normativos:** Con este proyecto, se clarificarán las disposiciones relativas a conjuces en todas las leyes pertinentes. Si es necesario modificar alguna norma (por ejemplo, agregar en el Código General del Proceso un inciso que refuerce que los conjuces devengarán honorarios según la ley especial), se hará. También se derogan expresamente normas caducas como la de 1969 o cualquier otra que contradiga el nuevo régimen. Esto blindará legalmente la operatividad del sistema de pagos.

- **Cumplimiento del mandato legal vigente:** La Ley 2430 de 2024 ordenó expedir la regulación de honorarios de conjuces, lo cual evidencia la voluntad del legislador. Este proyecto de ley viene

a darle cuerpo a ese mandato, complementándolo desde el nivel legal para que el decreto reglamentario del gobierno tenga directrices precisas. De esta forma se asegura una implementación más sólida y con rango legal de lo que se decida.

- **Impacto fiscal controlado:** Uno de los temores de regular los honorarios pudo haber sido el costo. Sin embargo, este proyecto se estructura de manera que no implique apropiaciones nuevas significativas. Siguiendo el ejemplo peruano, se buscará que los recursos salgan de partidas existentes (como fondos de descongestión, partidas de funcionamiento o ahorros por vacantes temporales). Además, el pago a conjuces ocurre solo en eventos esporádicos (no es como un salario fijo mensual a miles de personas). A continuación, en la sección de presupuesto del articulado se detallará cómo se financiará: esencialmente integrando estos gastos en las partidas anuales de la Rama Judicial, sin exceder los techos globales asignados. La experiencia comparada muestra que los países han podido costearlo bien: España lidia con ~1000 jueces sustitutos pagándoles solo cuando trabajan; Chile paga por día integrado y es asumible en su presupuesto; Argentina puso topes anuales al gasto por conjuces. Con medidas similares (pago por caso/día y topes), Colombia puede manejarlo sin problemas.

- **Beneficios para la independencia y combate a la corrupción:** Remunerar adecuadamente a un conjuce lo independiza de presiones externas económicas. Un conjuce bien remunerado no tendrá la tentación de buscar recompensas indebidas por su decisión, ni dependerá de favores de colegas. Se profesionaliza así esa función. Dado que los conjuces suelen intervenir en casos donde hubo recusaciones (muchas veces por sospecha de parcialidad de un juez), es fundamental que el conjuce entre con la mayor garantía de independencia. El Estado debe proveerle condiciones para decidir con rectitud, y parte de ello es un honorario digno que le evite cualquier conflicto de interés o necesidad financiera incompatible con su función.

Por todas estas razones, se concluye que expedir una ley sobre honorarios de conjuces es necesario, conveniente y urgente. La exposición de motivos ha mostrado tanto la problemática actual como las soluciones aplicadas en otros países, permitiendo sustentar las decisiones normativas que se proponen. A continuación, se presentará el articulado del proyecto de ley, estructurado de manera que responda a los objetivos planteados:

- Establecer un marco regulatorio claro para la remuneración de conjuces según el tipo de órgano (distinguiendo si actúa ante altas Cortes, Tribunales u otros, e incluso considerando arbitrajes con participación estatal si los hubiere).

- Permitir la fijación de dichos honorarios con criterios objetivos (tiempo de servicio, número de audiencias, complejidad del caso, cuantía del asunto si es relevante, etc.), evitando discrecionalidad.

- Señalar la fuente de recursos y mecanismos para presupuestar y pagar esos honorarios sin

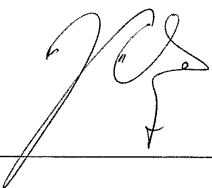
requerir ampliaciones presupuestales: aprovechando rubros existentes y generando economías donde aplique.

- Incluir disposiciones transitorias que faciliten la puesta en marcha (por ejemplo, mientras se expide la regulación detallada vía decreto, o listas vigentes de conjueces) y derogar normas en contrario para que no haya duplicidades.
- Redactar todo con precisión y lenguaje jurídico claro, siguiendo la técnica legislativa de las leyes colombianas.

Con ello, se espera que el Congreso de la República acoja esta iniciativa, que se enmarca en el fortalecimiento de la administración de justicia como servicio público esencial y en la dignificación de quienes contribuyen a ella.

Cordialmente,

JAIRO ALBERTO CASTELLANOS
SERRANO
Senador de la República
Partido Alianza Social Independiente

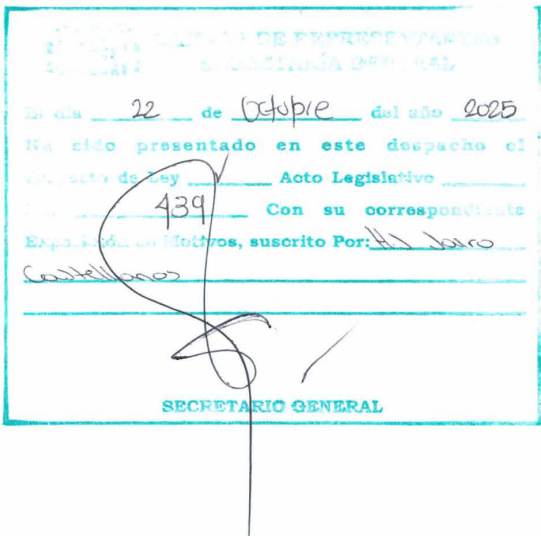


Fuentes: *Se preservan a continuación las referencias a documentos, noticias y normas utilizadas en la elaboración de esta exposición de motivos, las cuales respaldan los datos y afirmaciones contenidos en el texto:*

Fuentes y Referencias:

- Definición de conjez (Diccionario Panhispánico del Español Jurídico, RAE) dpej.rae.es.
- Concepto Función Pública 067581 de 2024, sobre régimen de incompatibilidades de conjuecesfuncionpublica.gov.cofuncionpublica.gov.co.
- Ley 2430 de 2024 (Reforma Estatutaria de la Justicia), Artículo 24 (modificación art. 61 LEAJ) funcionpublica.gov.co.
- Consejo de Estado, Sala de Consulta, Concepto sobre remuneración de conjueces 2016consejodeestado.gov.coconsejodeestado.gov.co.
- Ley 72 de 1890, Art.3 (honorarios históricos a conjueces) suin-juriscol.gov.co.
- El Español (23 nov 2024), reporte sobre jueces sustitutos en España (pagos por día trabajado, 20% sentencias por sustitutos) elespanol. comelespanol.com.
- Real Decreto número 431/2004 de España, esquema retributivo jueces sustitutos (80% complemento por día) boe.esboe.es.
- El Español, declaraciones Lydia Polo sobre precariedad jueces sustitutos (sometidos a mismo régimen incompatibilidad, pago por día) elespanol.com.

- Infobae (3 sep. 2025), noticia sobre acordada Corte Suprema Argentina (conjueces 8,33% por mes, tope un sueldo anual) infobae.cominfobae.com.
- Pauta (7 mar 2021), reportaje abogados integrantes Chile (pago \$308.708 por sesión Corte Suprema, equivale a sueldo diario, no litigar misma corte) pauta.clpauta.cl.
- Gestión Perú (29 nov 2019), nota sobre DS 353-2019-EF (remuneración igual para jueces supernumerarios, bonificación no pensionable, sin recursos adicionales) gestion.pegestion.pe.
- Registro Tribunal Electoral Sinaloa (2007) sobre sueldos (magistrado numerario = supernumerario) teesin.org.mxteesin.org.mx.
- Revised Code of Washington RCW 3.34.130 (2024) (judge pro tempore paid as authorized by county, reduction after 30 días) law.justia.comlaw.justia.com.
- Datos varios de informes y normativa comparada incluidos en la exposición de motivosredjurista.comfuncionpublica.gov.co, entre otros citados a lo largo del texto.



CONTENIDO	
Gaceta número 2188 - miércoles, 19 de noviembre de 2025	
CÁMARA DE REPRESENTANTES	
PROYECTOS DE LEY	Págs.
Proyecto de ley número 438 de 2025 Cámara, por medio de la cual se aumentan los honorarios de los defensores públicos equiparándolos al salario de los fiscales y se dictan otras disposiciones.....	1
Proyecto de ley número 439 Cámara, por la cual se regulan los honorarios de los conjueces y se dictan otras disposiciones.....	15

IMPRENTA NACIONAL DE COLOMBIA - 2025