

ARTÍCULO ORIGINAL

<https://doi.org/10.30545/juridica.2025.jul-dic.5>

Honorarios de defensores públicos: entre la regulación estatal y la libre competencia

Public defenders' fees: between state regulation and free competition

Elvira Noemí Barreto Uronicz¹

¹ Universidad Nacional del Este, Facultad de Derecho y Ciencias Sociales. Ciudad del Este, Paraguay.

RESUMEN

El presente artículo analiza el impacto del proyecto de ley que habilita la regulación de honorarios para defensores públicos sobre la libre competencia en el mercado de servicios legales en Paraguay y sobre el consumidor. El análisis se desarrolla a partir de la evaluación de los principios de necesidad, proporcionalidad y neutralidad, aplicados al diseño de la medida. Para ello, se adopta un enfoque cualitativo, documental y comparado, sustentado en la revisión normativa, doctrinal e institucional. Los resultados evidencian que la iniciativa no cumple con los principios mencionados, al generar barreras regulatorias y condiciones asimétricas frente al ejercicio profesional independiente, apartándose de las prácticas vigentes en países como España, Chile, Colombia y Brasil, donde prevalecen la gratuidad del servicio y la neutralidad estatal. En consecuencia, se propone revisar el proyecto y considerar alternativas menos restrictivas que permitan fortalecer la Defensa Pública sin comprometer los principios de libre competencia y equidad en el ejercicio profesional.

Palabras clave: Defensa Pública, libre competencia, consumidor.

¹ Correspondencia: noemi-barreto@hotmail.com

Conflicto de Interés: Ninguno.

Financiamiento: Ninguna.

Recibido: 7/10/2025; aprobado: 10/11/2025.

 Este artículo se publica en acceso abierto bajo Licencia Creative Commons.

ABSTRACT

This article analyzes the impact of the bill authorizing the regulation of fees for public defenders on free competition in the legal services market in Paraguay and on consumers. The analysis is based on an assessment of the principles of necessity, proportionality, and neutrality applied to the design of the proposed measure. A qualitative, documentary, and comparative approach is adopted, grounded in a normative, doctrinal, and institutional review. The findings reveal that the initiative fails to comply with these fundamental principles, as it introduces regulatory barriers and asymmetric conditions that undermine fair competition with private practitioners. Moreover, the measure deviates from comparative experiences in Spain, Chile, Colombia, and Brazil, where free legal aid and state neutrality prevail. Consequently, the article proposes revising the bill and adopting less restrictive alternatives that would strengthen the Public Defense system while preserving free competition and professional equity.

Keywords: Public Defense, free competition, consumer.

INTRODUCCIÓN

En 1985, el Comité de Derecho y Política de la Competencia de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) publicó el informe *Competition Policy and the Professions* (Política de la Competencia y las Profesiones), en el cual se evidenció que, en la mayoría de los países, las profesiones liberales no estaban sujetas a las reglas de la competencia. El documento instó a los Estados a revisar y eliminar aquellas restricciones relacionadas con el acceso, los precios y la publicidad profesional que no estuvieran debidamente justificadas, recomendando que toda limitación a la competencia se funde en una necesidad real y persiga exclusivamente el interés público (Vázquez, 2015).

La aplicación del derecho de la competencia a la profesión de abogado es un tema cada vez más relevante en la sociedad actual. La protección del consumidor y la prevención de la competencia desleal son fundamentales para asegurar que los servicios jurídicos sean accesibles y de alta calidad para todos. Por

tanto, toda norma o actividad que perjudique a los profesionales abogados deben analizarse bajo el derecho de la competencia, por no encontrarse excluida hoy en día, la actividad profesional de esta esfera.

En este contexto, en el año 2024, en Paraguay, fue presentado el proyecto de ley que modifica los artículos 59 y 76 de la Ley N° 4423/2011 Orgánica del Ministerio de la Defensa Pública. La propuesta de dicha modificación consiste en facultar a los defensores públicos a regular honorarios profesionales a aquellas personas que cuentan con recursos económicos, con el fin de destinarlos a un fondo especial de inversión para mejorar la infraestructura, la tecnología y asegurar el acceso a la justicia para los más necesitados. Con dicho proyecto, se buscaría evitar que las personas pudientes acudan al servicio gratuito en menoscabo de los abogados y de aquellos que no cuentan con suficientes recursos, conforme a lo señalado en la exposición de motivos de dicho proyecto.

Sin embargo, esta iniciativa ha suscitado críticas desde diversos sectores del foro jurídico, que advierten sobre una posible afectación a la competencia en el mercado de servicios legales. Se cuestiona la legitimidad de otorgar capacidad de cobro a funcionarios públicos ya remunerados por el Estado, así como el posible desequilibrio competitivo frente a abogados independientes.

Lo primero que apuntan la mayoría de los gremios de abogados es que el proyecto de ley referido constituye una competencia desleal con los llamados “abogados pasilleros”, que no tienen un salario del Estado paraguayo, como sí lo tienen los defensores públicos. A esto se suma que va en contra de los fines del Ministerio de la Defensa Pública que está para asesorar a las personas sin recursos económicos (“Abogados pedirán…”, 2025). Cabe señalar, que el Presidente de la República, Santiago Peña, vetó en su totalidad dicho proyecto de ley, remitiéndose nuevamente al Congreso para una nueva votación.

En ese orden y considerando la relevancia del derecho de la competencia en todas las áreas de la actividad económica, este trabajo tiene como objetivo general analizar el impacto que tendría la regulación de honorarios para defensores públicos sobre la libre competencia en el mercado de servicios legales en Paraguay, a partir de la evaluación de la proporcionalidad, necesidad y neutralidad de la medida. De manera específica, se busca identificar las posibles barreras regulatorias derivadas del proyecto de ley que modifica los artículos 59 y 76 de la Ley N.º 4423/2011.

Aunque no se han evidenciado estudios a nivel nacional que aborden de manera directa la intersección entre la regulación de honorarios de

defensores públicos y la libre competencia en el mercado de servicios legales, existen trabajos fundamentales, tanto nacionales como internacionales, que establecen los dos pilares conceptuales del presente estudio: la justificación institucional de la Defensa Pública y el contexto de la regulación de honorarios.

El contexto institucional que justifica la búsqueda de nuevos mecanismos de financiamiento es claramente establecido en el trabajo de Esquivel (2024). Su trabajo, “La Defensa Pública como garante del garantismo penal y la justicia restaurativa para poblaciones vulnerables en Paraguay”, examina la evolución del Ministerio de la Defensa Pública (MDP) entre 2013 y 2023. Sus hallazgos subrayan un avance en la cobertura territorial y la especialización, pero, enfáticamente, señalan que persisten limitaciones presupuestarias, brechas geográficas y sobrecarga laboral que obstaculizan la implementación efectiva de los enfoques de justicia. Estas limitaciones proveen la justificación institucional para la propuesta de ley que busca la autosostenibilidad.

En el ámbito internacional, se han identificado antecedentes cruciales que refieren a los temas centrales de esta investigación: la asistencia legal gratuita, la financiación de la Defensa Pública y la libre competencia en el mercado de servicios profesionales, los cuales permiten establecer un marco comparado y comprender mejor la temática. Guevara (2023) enfatiza la importancia de la asistencia legal gratuita como componente de la tutela judicial efectiva, y destaca la tendencia regional a implementar métodos de recaudación de fondos por costas personales para garantizar la sostenibilidad del sistema. De igual forma, Monteiro (2024), al analizar la Defensoría Pública de Goiás, concluyó que, a pesar de las iniciativas de expansión, un

mayor incremento en los recursos presupuestarios es esencial debido al desequilibrio existente con otras instituciones del sistema de justicia.

De manera complementaria, Ferreira (2021), en "O cabimento de honorários em favor da Defensoria Pública estadual em ações contra a fazenda pública", explora la discusión regional sobre mecanismos de financiamiento. Su estudio evaluó la posición del Supremo Tribunal Federal (STF) de Brasil respecto al cobro de honorarios de succumbencia a favor de la Defensoría Pública en demandas contra el Estado. El autor concluye que las sentencias recientes del STF señalan un cambio de entendimiento que reconoce la procedencia de dichos honorarios. Este cambio, respaldado en la autonomía constitucional de la institución, valida la captación de fondos propios como una vía para el fortalecimiento institucional y la mayor independencia de la Defensoría.

Por otra parte, la investigación de Ferraro (2018), "Unresolved Questions Regarding Lawyers' Fees and the Restriction of Competition", se enfoca en los honorarios de abogados y la libre competencia, un marco crucial para evaluar la propuesta de ley paraguaya que busca facultar a los defensores públicos a regular honorarios para personas con recursos. El trabajo explora la jurisprudencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea para clarificar la compatibilidad entre el derecho comunitario y las normas nacionales sobre honorarios de abogados. Los resultados son contundentes: la Comisión Europea busca eliminar o modificar la regulación restrictiva de las profesiones liberales con el fin de fomentar la competencia y aumentar las opciones para los consumidores en términos de precio y calidad.

El estudio concluye que la eliminación de los baremos de honorarios (fijos o recomendados) aumenta la competencia de precios y la elección del cliente, pues la regulación excesivamente restrictiva resulta subóptima para la economía general. No obstante, el autor también señala la tensión que surge al buscar medidas para asegurar una remuneración justa y proteger a los abogados en una posición más débil en el mercado, sin coartar la competencia.

En síntesis, los antecedentes demuestran una tendencia internacional y regional que busca, por un lado, fortalecer la Defensa Pública mediante inversión o mecanismos de sostenibilidad y, por otro, promover la libre competencia en el mercado legal mediante la eliminación de regulaciones restrictivas de precios.

METODOLOGÍA

La revisión actual aborda el punto de conflicto de estas dos tendencias al analizar un proyecto de ley que intenta financiar a la Defensa Pública (fortalecimiento institucional) mediante la regulación de honorarios a personas con recursos (regulación de precios que podría afectar la libre competencia).

Dado que la literatura comparada establece que la gratuidad del servicio y la neutralidad estatal prevalecen en experiencias como España, Chile, Colombia y Brasil, el análisis propuesto de necesidad, proporcionalidad y neutralidad resulta esencial para determinar si la medida cumple un verdadero interés público sin generar barreras regulatorias o condiciones asimétricas que impacten negativamente la equidad y la libre competencia en el ejercicio profesional.

En cuanto a la metodología, se desarrolla un análisis cualitativo, documental y comparado,

sustentado en la revisión normativa, doctrinal e institucional. Se emplea como herramienta central la Guía de Herramientas para la Evaluación de la Competencia (OCDE, 2011), adaptada al contexto paraguayo por la CONACOM (2023), que permite identificar y clasificar posibles barreras a la competencia derivadas de regulaciones estatales. El estudio incorpora además un análisis comparado de experiencias internacionales (España, Chile, Colombia, Brasil y la provincia argentina de Salta), con el propósito de contextualizar la propuesta legislativa y determinar si su diseño se alinea con las tendencias predominantes en la región.

Este enfoque metodológico posibilita una evaluación integral de la medida, combinando la perspectiva jurídica y económica de la competencia, y contribuye a formular recomendaciones normativas orientadas a fortalecer la Defensa Pública sin generar distorsiones en el mercado legal.

El análisis resulta especialmente relevante dado que los servicios legales, en el contexto paraguayo, han sido históricamente excluidos del análisis desde la óptica de la libre competencia. Por otra parte, la falta de abordajes técnicos sobre el proyecto de ley vigente, pese a los numerosos cuestionamientos públicos, evidencia la necesidad de un análisis objetivo y riguroso que contribuya al debate con fundamentos claros y evaluaciones basadas en criterios de competencia y eficiencia regulatoria.

En el proceso de elaboración de este artículo se emplearon herramientas de Inteligencia Artificial (IA), específicamente el modelo de lenguaje ChatGPT, con el propósito de optimizar la coherencia redaccional, la claridad expositiva y la organización argumentativa del texto. Su

utilización se limitó a funciones de apoyo técnico y estilístico, sin que haya intervenido en la formulación del contenido sustantivo y el análisis jurídico.

RESULTADOS Y DISCUSIÓN

Acceso a la justicia, tutela judicial efectiva y el desafío de la Defensa Pública

El derecho de acceso a la justicia y la tutela judicial efectiva imponen al Estado la obligación de asegurar condiciones materiales para la igualdad real de armas en el proceso, particularmente respecto de quienes se encuentran en situación de vulnerabilidad económica. En este marco, la Defensa Pública constituye un instrumento indispensable para la efectividad de dicho mandato constitucional, por lo que su diseño institucional y sostenibilidad financiera deben alinearse con los estándares de protección de derechos fundamentales.

Autores como Guevara (2023) refieren que la asistencia jurídica gratuita es un elemento indisoluble de la tutela judicial efectiva. Así, se ha sostenido que la garantía de defensa no puede limitarse a una habilitación formal del acceso a tribunales, sino que debe comprender la provisión efectiva de recursos profesionales adecuados para quienes no poseen capacidad económica.

Por su parte, Esquivel (2025), enfatiza que la Defensa Pública constituye la verdadera llave de acceso a la justicia real, en tanto permite materializar la igualdad jurídica y proteger a quienes se encuentran en condiciones de especial vulnerabilidad social, económica o cultural. Su rol no se agota en la representación judicial, sino que implica una función pedagógica y social, orientada a promover el conocimiento de derechos y a reducir las

barreras estructurales que impiden el ejercicio pleno de la ciudadanía. Esta concepción amplia del servicio de defensa pública, que abarca la orientación, la asistencia y la concientización jurídica, refuerza su carácter de instrumento transformador del sistema de justicia y no meramente asistencial.

En ese marco, las restricciones presupuestarias y las debilidades administrativas constituyen obstáculos persistentes para la realización plena del acceso a la justicia. Correa (2020), al examinar las reformas judiciales en América Latina, advierte que la falta de recursos financieros y la desigual distribución del gasto público en justicia afectan de modo directo la equidad en la prestación de servicios legales, generando una justicia para pobres de menor calidad. Esta observación refuerza la idea de que la sostenibilidad financiera del sistema no es un asunto meramente administrativo, sino un componente estructural del derecho de acceso a la justicia. Así, toda medida de financiamiento, incluida la regulación de honorarios, debe evaluarse cuidadosamente para no perpetuar las desigualdades que pretende corregir.

La Corte Interamericana de Derechos Humanos (Corte IDH, 2018), en informes recientes sobre independencia y acceso a la justicia, ha sostenido que los Estados deben garantizar no solo la existencia formal de servicios de defensa pública, sino también su suficiencia presupuestaria, estabilidad institucional y calidad profesional. Dichas exigencias implican que los mecanismos de financiamiento no pueden comprometer la independencia ni la imparcialidad de quienes ejercen funciones de defensa técnica en nombre del Estado.

La Defensa Pública, para la superación de modelos burocráticos y la garantía de una

defensa técnica de calidad requiere no solo respaldo normativo, sino también capacidad financiera y estructuras organizacionales sólidas que permitan responder con eficiencia a la complejidad de los casos. La sostenibilidad, en consecuencia, se erige como condición sustantiva, y no meramente administrativa, para la protección efectiva del derecho fundamental a la defensa y al acceso a la justicia (Vargas, 2024).

Desde esta perspectiva, la propuesta legislativa paraguaya orientada al cobro de honorarios por parte de la Defensa Pública se inserta en una línea de fortalecimiento institucional coherente con las tendencias doctrinales y comparadas que propugnan esquemas mixtos de financiamiento. Este modelo busca preservar la gratuidad para quienes carecen de recursos, al tiempo de permitir la recuperación de costos en los casos en que existe capacidad de pago, equilibrando así los principios de equidad, eficiencia administrativa y garantía de derechos fundamentales (Guevara, 2023).

Libre competencia, regulación estatal y el principio de neutralidad competitiva

El segundo pilar conceptual se centra en el Derecho de la Competencia aplicado al mercado de servicios legales, donde el equilibrio entre la regulación pública y la libertad profesional adquiere especial relevancia. Ferraro (2018) subraya que las autoridades de competencia, como la Comisión Europea, promueven activamente la eliminación de regulaciones restrictivas sobre honorarios de las profesiones liberales, al considerar que dichas medidas pueden limitar la eficiencia, la innovación y la libertad de elección del cliente.

En este contexto, la Defensa Pública, una entidad estatal con estructura de costos,

incentivos y objetivos no comerciales, se inserta como un operador institucional que, aunque no persigue lucro, interviene en el mismo espacio funcional que los abogados privados. Ello plantea la necesidad de examinar la neutralidad de su intervención y su posible impacto sobre las condiciones de competencia.

El principio de neutralidad competitiva exige que el Estado actúe en el mercado sin otorgar ventajas injustificadas a las entidades que posee o controla, de modo que compitan en igualdad de condiciones con los operadores privados (OECD, 2021). En términos simples, este principio busca asegurar que la propiedad estatal no se traduzca en privilegios regulatorios, financieros o fiscales que distorsionen la competencia. Cuando las instituciones públicas desarrollan actividades económicas o profesionales, como ocurre con la Defensa Pública en la provisión de servicios jurídicos, la neutralidad se convierte en una condición esencial para preservar un campo de juego nivelado (*level playing field*) entre los distintos prestadores.

Además, el organismo internacional advierte que las regulaciones en profesiones y ocupaciones tienden a incorporar barreras de entrada o restricciones a la fijación libre de precios que, si bien pueden justificarse por razones de calidad o protección del consumidor, suelen exceder esos fines y consolidar privilegios corporativos (OECD, 2024a). En el caso de los servicios legales, los controles de honorarios y las tarifas uniformes afectan tanto la eficiencia económica como la capacidad de los profesionales para diferenciarse por calidad o especialización.

Tal como advierten Ferraro (2018), la regulación debe concebirse como una herramienta

correctiva de los fallos del mercado, pero no como un instrumento de privilegio institucional. Su legitimidad dependerá, por tanto, de que el Estado actúe con transparencia, evalúe los efectos económicos de sus decisiones y preserve la neutralidad competitiva en un sector donde confluyen tanto la función social de la justicia como los principios de eficiencia y libertad profesional.

Fundamentación legal del análisis

El presente análisis se basa en el marco constitucional y legal vigente en Paraguay en materia de libre competencia.

En primer lugar, la Constitución Nacional, en su artículo 107 (De la libre concurrencia), reconoce el derecho de toda persona a ejercer una actividad económica lícita en condiciones de igualdad de oportunidades, prohibiendo los monopolios y toda práctica que limite o impida el funcionamiento competitivo del mercado. Esta disposición configura la base de la llamada Constitución Económica, en la cual la libre iniciativa privada y la competencia se erigen como principios rectores del sistema económico (Cadas, 2019).

Este mandato constitucional se desarrolla en la Ley N.º 4956/13 "De Defensa de la Competencia", que tiene por objeto promover y proteger la competencia en todos los mercados del país. Su autoridad de aplicación es la CONACOM, encargada de investigar y sancionar prácticas anticompetitivas, así como emitir dictámenes sobre proyectos normativos que puedan afectar la competencia.

Dicha ley, en su artículo segundo reza que "...todos los mercados estarán regidos por los principios y reglas de la libre competencia,

excepto las limitaciones establecidas por la ley, por razones de interés general”.

Por otra parte, el artículo 4 define expresamente el principio de libre competencia señalando que el mismo consiste en “...la libertad de compra, venta y acceso al mercado en condiciones eficientes y no discriminatorias, sin otras restricciones que las derivadas de la ley”.

A su vez, esta ley se encuentra reglamentada por el Decreto N.º 1490/2014, y representa el primer instrumento normativo integral sobre la materia en Paraguay, alineado con estándares internacionales como los de la OCDE.

Breve resumen del Proyecto de Ley

El Proyecto de Ley propone la modificación de los artículos 59 y 76 de la Ley N.º 4423/2011 “Orgánica del Ministerio de la Defensa Pública”, con el objetivo de establecer un régimen especial de regulación de honorarios para los defensores públicos en el fuero penal.

En particular, se incorpora un nuevo artículo 59a bajo la denominación “Escasez de Recursos”, el cual redefine el alcance de la asistencia gratuita que brinda la Defensa Pública. Según el texto propuesto, los defensores públicos actúan como apoderados o patrocinantes de personas que acrediten carecer de medios económicos suficientes para contratar a un abogado particular de confianza, salvo en los fueros de la niñez y adolescencia, y en el fuero penal.

Respecto a este último, se mantiene la gratuidad únicamente en los casos en que el asistido no pueda solventar los servicios de un abogado particular. Sin embargo, en los demás supuestos, los defensores públicos estarán habilitados a regular honorarios profesionales.

La nueva redacción dispone que dichos honorarios deberán establecerse conforme a lo previsto en la Ley de Arancel de Honorarios de Abogados y Procuradores, y su ejecución deberá seguir el procedimiento estipulado en el Código Procesal Penal.

Esta iniciativa legislativa introduce un cambio sustancial en el modelo de financiamiento del servicio público de defensa penal, lo cual podría incidir en las condiciones de competencia entre operadores jurídicos del sector. En consecuencia, se impone la necesidad de analizar su compatibilidad con los principios constitucionales y legales que rigen la defensa de la libre competencia y la protección de los consumidores.

Identificación y análisis de la barrera regulatoria

La Guía de Herramientas para la Evaluación de la Competencia de la OCDE (2011) establece una serie de indicadores de carácter progresivo, que permiten identificar si una normativa supone un obstáculo a la libre competencia. En ese sentido, la CONACOM ha adoptado estos criterios como referencia para el análisis regulatorio, con algunos ajustes para facilitar su aplicación en el contexto nacional. En el presente caso, la identificación de barreras se realizará en base a dichos criterios, con la finalidad de detectar si la norma impone obstáculos injustificados a la competencia en el ámbito de los servicios legales. Señala la CONACOM (D/07/2022), que es suficiente que se cumpla un solo indicador para considerar que la norma se configura en una barrera a la competencia (Tabla 1).

Tabla 1. Lista de verificación.

Orden	Efecto	Indicador	X
1	Limita la cantidad de proveedores	1.1 Otorga derechos exclusivos a un proveedor para un bien o servicio.	-
		1.2 Establece el requisito de obtención de una habilitación, que puede consistir en licencias, permisos o autorizaciones, para operar.	-
		1.3 Establece una pluralidad fija de proveedores para un bien o servicio.	-
		1.4 Limita la capacidad de ciertos proveedores para prestar un servicio u ofrecer un bien.	-
		1.5 Eleva de forma significativa el costo de entrada o salida para un proveedor.	-
		1.6 Crea una barrera geográfica a la capacidad de las empresas de ofertar o invertir.	-
2	Limita la capacidad competitiva de los proveedores.	2.1 Limita la capacidad de los vendedores de establecer los precios de bienes o servicios.	-
		2.2 Establece normas de calidad de los productos que superen un nivel que elegiría un gran número de consumidores bien informados.	-
		2.3 Otorga alguna preferencia o ventaja en la producción o comercialización a un proveedor o a un grupo de proveedores.	-
		2.4 Reduce la capacidad de innovar	X
		2.5 Limita la libertad de los proveedores de promocionar sus bienes o servicios.	-
3	Reduce los incentivos de los proveedores de competir.	3.1 Exime la actividad de los proveedores de un grupo o industria de operar bajo la ley de Defensa de la competencia.	-
		3.2 Exige o fomenta la publicación de información sensible de los proveedores.	-
		3.3 Fomenta el contacto o la comunicación entre competidores.	-
		3.4 Genera un régimen de autorregulación o corregulación.	-
		3.5 Desincentiva la permanencia o el ingreso de nuevos abogados al mercado privado.	X
4	Limita las alternativas e información disponibles para consumidores	4.1 Reduce la movilidad de los clientes entre proveedores de bienes o prestadores de servicios mediante el incremento de los costos de cambio de proveedor.	-
		4.2 Dispone requisitos insuficientes de información para la toma de decisiones.	-

Fuente: OCDE, 2011

Restricción a la capacidad de competir (Reduce la capacidad de innovar)

Se ha identificado que el proyecto de ley se traduce en una barrera que limita la capacidad competitiva de los proveedores, generando una condición de competencia asimétrica que, a su vez, restringe la capacidad de los mismos de innovar.

En este contexto, los abogados del sector privado enfrentan una desventaja estructural: deben asumir sus propios costos operativos, no cuentan con acceso a infraestructura pública ni perciben salario fijo. Al competir con defensores públicos que disponen de respaldo estatal, estas condiciones desiguales no solo afectan su sostenibilidad en el mercado, sino que también reducen los márgenes y recursos necesarios

para invertir en herramientas tecnológicas, formación continua, servicios diferenciados o nuevas estrategias de atención jurídica.

En consecuencia, esta asimetría desincentiva la innovación en el sector privado, lo cual impacta negativamente en la calidad y diversidad de los servicios jurídicos disponibles para la ciudadanía, limitando a su vez el dinamismo y la eficiencia del sistema de defensa legal en su conjunto.

Reducción de los incentivos para competir (desincentivo a la permanencia o el ingreso de nuevos abogados al mercado privado)

Si bien el presente ítem no se encuentra expresamente contemplado entre los indicadores enumerados en la lista de verificación de la Guía para la regulación con criterios de competencia (CONACOM, 2023; OCDE, 2011), corresponde recordar que dicha lista no es de carácter taxativo. Ambas instituciones han señalado que esta herramienta debe aplicarse con flexibilidad, de modo que permita incorporar otros indicadores relevantes que emergan del análisis económico y jurídico de cada caso concreto.

En ese sentido, se ha considerado pertinente incluir el indicador resaltado en color naranja en el cuadro respectivo: “Desincentiva la permanencia o el ingreso de nuevos abogados al mercado privado”, a fin de enriquecer el examen de impacto regulatorio desde una perspectiva más completa, atendiendo a las particularidades del caso analizado.

En dicho marco, es razonable considerar que la eventual migración de usuarios con capacidad de pago hacia los defensores públicos podría generar un desincentivo a la permanencia o el ingreso de nuevos abogados al mercado

privado, especialmente aquellos que inician su ejercicio profesional sin respaldo institucional. Esta situación reduce la diversidad de oferta, limita la competencia por calidad o especialización y, en consecuencia, afecta al bienestar del consumidor final, restringiendo sus alternativas reales de elección.

Como puede observarse a través del presente análisis, el proyecto de ley configura múltiples barreras que afectan negativamente la competencia en el mercado de servicios legales. Estas restricciones no solo limitan la capacidad de los actores privados para competir en condiciones equitativas, sino que también impactan de manera directa en la oferta, en la innovación y en el bienestar del consumidor. A este respecto, se advierte una afectación concreta al principio de libre concurrencia consagrado en el artículo 107 de la Constitución Nacional, que garantiza a toda persona el derecho a dedicarse a la actividad económica lícita de su preferencia, en igualdad de condiciones.

Análisis de la justificación a la luz de los principios de la competencia

Identificadas las barreras regulatorias, corresponde analizar su justificación, la cual constituye una condición esencial para la legitimidad de toda normativa en el marco del derecho de la competencia.

En este contexto, resulta imprescindible evaluar la norma conforme a tres principios fundamentales: principio de necesidad, proporcionalidad y neutralidad o no discriminación, conforme a los lineamientos de la OCDE (2011) y la CONACOM (2023).

Aunque este ejercicio de justificación se realice con un enfoque meramente analítico, sin entrar

en evaluaciones cuantitativas del impacto de la norma, su utilidad es significativa. En primer lugar, obliga al legislador y a la opinión pública a tomar conciencia de los fines perseguidos y de los instrumentos utilizados, lo que puede redundar en una regulación de mayor calidad. En segundo lugar, contribuye a evitar restricciones a la competencia innecesarias o infundadas.

En tercer lugar, hace explícitas las restricciones que efectivamente se introducen (aun si son justificables) y permite tomar conciencia de los costos que implican para el sistema económico. Finalmente, facilita la evaluación *ex post* de la norma, ya que, si las medidas adoptadas no logran los objetivos propuestos, será más sencillo justificar su revisión o supresión, considerando que implican un costo para el funcionamiento del mercado que no se ve compensado por beneficios sociales concretos (Comisión Nacional de la Competencia [CNC], s.f.).

Este tipo de análisis, por tanto, no solo fortalece la transparencia regulatoria, sino que también permite a los tomadores de decisión ponderar adecuadamente los efectos colaterales de las normas, especialmente en sectores sensibles como el acceso a la justicia.

Principio de necesidad

Este principio exige que toda restricción a la competencia responda a un objetivo legítimo de interés público y que no existan alternativas menos restrictivas para alcanzar este fin. Asimismo, requiere precisar el objetivo de la norma y determinar su admisibilidad y efectividad (CONACOM, 2023).

Según la CNC (s.f.), una regulación puede considerarse necesaria cuando tiene por

finalidad corregir una deficiencia del mercado o alcanzar un objetivo de interés público que el propio mercado, por su dinámica, no es capaz de satisfacer de manera adecuada.

En coherencia con lo señalado por Correa (2020), la necesidad de intervenir mediante mecanismos de financiamiento alternativos no puede desvincularse del deber estatal de asignar recursos adecuados al sistema judicial. Cuando las medidas correctivas trasladan la carga financiera a los usuarios o a los propios operadores jurídicos, se corre el riesgo de desvirtuar la función pública de la defensa y generar desigualdades competitivas que exceden la finalidad original de equidad.

En el caso bajo análisis, la finalidad alegada es asegurar un acceso más eficiente a la justicia mediante la recaudación de recursos que serían reinvertidos en el fortalecimiento institucional de la Defensa Pública. Sin embargo, no se ha demostrado que esta meta no pueda lograrse mediante otros mecanismos como alianzas público-privadas, cooperación interinstitucional o una mejor administración de los recursos existentes. Tampoco se acredita que exista un fallo de mercado estructural que justifique la intervención del Estado.

Además, no queda claro que la regulación propuesta logre garantizar efectivamente el asesoramiento gratuito a quienes no pueden pagar, sin afectar al ejercicio profesional privado. De hecho, la falta de evidencia de estudios de impacto previos sobre su implementación debilita el argumento de dicha necesidad.

En suma, la modificación legislativa no parece cumplir con el principio de necesidad, ya que no se justifica suficientemente que la medida propuesta sea la única alternativa viable para

alcanzar el objetivo de interés público esgrimido.

Principio de proporcionalidad

La proporcionalidad como principio, exige que las restricciones impuestas sean adecuadas, razonables y equilibradas en relación con el objetivo perseguido. Es decir, el beneficio esperado debe superar el costo que implica la afectación a la competencia (CONACOM, 2023).

De acuerdo con la CONACOM (2023), el examen de proporcionalidad requiere identificar tanto los beneficios como los costos que una norma genera en los distintos sectores involucrados. Este análisis permite dimensionar los posibles efectos adversos sobre la competencia y compararlos con los resultados positivos que la medida pretende alcanzar, a fin de determinar si la restricción impuesta se encuentra justificada.

En este caso concreto, se observa que la normativa otorga a los defensores públicos (ya remunerados por el Estado) la posibilidad de competir con el mercado legal con una estructura de costos ampliamente favorable, sin que se observen exigencias paralelas de mejora del servicio ni garantías de transparencia en el uso de los fondos recaudados.

Además, no se ha presentado análisis de costo-beneficio que valoren el impacto de la medida sobre la estructura del mercado jurídico, la sostenibilidad del ejercicio profesional independiente y la calidad del servicio ofrecido a los usuarios.

Por tanto, a *prima facie*, se puede deducir que la medida no supera el test de proporcionalidad, al generar una afectación relevante en la dinámica competitiva del mercado jurídico sin

demonstrar que los beneficios superen los costos derivados de la misma.

Principio de neutralidad o no discriminación

El principio de neutralidad o no discriminación impone la obligación al Estado de no establecer tratamientos diferenciados injustificados u otorgar ventajas competitivas entre operadores que participan en un mismo mercado (CONACOM, 2023). De acuerdo con la OECD (2024b), la neutralidad competitiva exige que todos los empresarios, independientemente de su propiedad estatal, forma jurídica o nacionalidad, compitan en igualdad de condiciones. Cuando el Estado actúa como proveedor de servicios en competencia con el sector privado, debe asegurar que no otorgue condiciones menos onerosas de fiscalización, tasas, costos fijos o respaldo institucional que los actores privados no disfrutan.

Esta consideración cobra particular importancia en el ámbito de los servicios jurídicos: si un mecanismo regulatorio confiere ventajas al ente público encargado de la defensa sin suponer obligaciones equivalentes para la abogacía privada, se están generando distorsiones que pueden vulnerar el principio de igualdad de trato. En ese sentido, cuando el proyecto legislativo contempla que los defensores públicos estén exentos del pago de tasas judiciales o cuenten con respaldo institucional sin asumir los costos logísticos y operativos propios del sector privado, la medida podría implicar una transgresión del principio de neutralidad competitiva y dar lugar a un trato preferencial no justificado.

En ese aspecto, el proyecto de ley vulnera este principio al conferir un trato preferencial a los defensores públicos, quienes accederían al

cobro de honorarios sin asumir las mismas condiciones procesales, fiscales o logísticas que los abogados del sector privado.

Por ejemplo, estarían exentos del pago de tasas judiciales en ejecuciones de honorarios, operarían con respaldo institucional y sin necesidad de asumir costos fijos propios del ejercicio libre. Igualmente, accederían de manera preferente a jueces fiscales y potenciales clientes dentro del sistema judicial, teniendo en cuenta su posición privilegiada.

Experiencias comparadas en otros ordenamientos jurídicos

El análisis comparado permite identificar cómo distintos países han abordado el desafío de financiar y organizar los servicios de defensa pública sin comprometer la libre competencia en el mercado legal ni distorsionar el ejercicio profesional independiente. A continuación, se presentan algunas experiencias relevantes que ilustran diferentes modelos institucionales.

En España, los servicios de defensa pública se prestan mediante el sistema de turno de oficio, gestionado por los Colegios de Abogados. La participación de los profesionales es voluntaria y la retribución estatal se fija conforme a baremos oficiales. No existen defensores públicos con carácter de funcionarios permanentes ni con capacidad de cobrar honorarios a sus representados. Este esquema asegura el acceso gratuito a la justicia para quienes carecen de recursos, sin interferir en la práctica privada y preservando la neutralidad del Estado frente al mercado de servicios jurídicos.

En Chile, la Defensoría Penal Pública adopta un modelo mixto. Aunque cuenta con defensores contratados por el Estado, una parte

significativa del servicio se presta mediante abogados privados adjudicatarios de licitaciones públicas. Estos profesionales perciben pagos fijos por caso, pero, al igual que los defensores públicos, no pueden cobrar honorarios a las personas asistidas. El modelo chileno busca equilibrar eficiencia, cobertura y transparencia, evitando la generación de competencia desleal con el sector privado.

En Colombia, la Defensoría del Pueblo brinda asistencia jurídica gratuita a personas vulnerables. Sus funcionarios no están habilitados para percibir honorarios, y el Estado recurre a contrataciones externas en regiones donde no dispone de personal suficiente. Este esquema respeta la práctica privada y evita privilegios regulatorios, reforzando la equidad en el ejercicio profesional.

Por su parte, en Brasil, los defensores públicos son funcionarios de carrera, regidos por un estatuto especial. Si bien perciben remuneraciones estatales, tienen prohibido cobrar honorarios directamente a sus representados. De manera excepcional, pueden recibir costas procesales fijadas judicialmente, sin establecer ningún vínculo económico con los beneficiarios del servicio. El modelo brasileño, así, pone el acento en la neutralidad y transparencia del Estado como garante del derecho de defensa.

Una experiencia particular es la de la provincia de Salta (Argentina), que en 2024 modificó su Ley Orgánica del Ministerio Público, habilitando la regulación de honorarios para defensores públicos cuando asisten a imputados con capacidad económica. Los montos recaudados no son percibidos individualmente por los defensores, sino que ingresan institucionalmente al Ministerio Público para

financiar mejoras en su funcionamiento. Si bien el modelo busca optimizar recursos públicos, introduce una fuente de financiamiento basada en la prestación del servicio, lo cual podría afectar la neutralidad estatal y generar condiciones de competencia desigual frente al ejercicio privado.

En síntesis, la mayoría de los sistemas jurídicos comparados mantienen una separación clara entre la defensa pública y el mercado de servicios jurídicos remunerados, priorizando la gratuidad, el financiamiento estatal y la imparcialidad institucional. En contraste, el modelo propuesto en Paraguay, al permitir que los defensores públicos perciban honorarios, se apartaría de la tendencia regional, lo que justifica la necesidad de un análisis técnico profundo sobre sus implicancias en la libre competencia y la igualdad profesional.

CONCLUSIÓN

La regulación de honorarios para defensores públicos, tal como se plantea en el proyecto de ley analizado, introduce distorsiones relevantes en el mercado de servicios legales generando barreras que afectan la libre competencia. La creación de condiciones asimétricas entre proveedores privados y públicos no solo limita la capacidad de competir e innovar, sino que también desincentiva el ingreso de nuevos profesionales al sector, reduciendo la diversidad de oferta disponible, lo que afecta y perjudica directamente al consumidor.

Los hallazgos del presente trabajo se ven reforzados por la posición de la OCDE (2024a), que destaca que muchas restricciones aplicadas a las profesiones legales no siempre se justifican por razones de calidad o interés público, pudiendo derivar en distorsiones competitivas significativas.

En términos técnicos, el proyecto de ley analizado altera las condiciones de competencia, otorgando ventajas normativas y operativas a defensores públicos financiados por el Estado; no acredita necesidad ni proporcionalidad, al carecer de estudios de impacto y no evaluar alternativas menos restrictivas; vulnera el principio de neutralidad o no discriminación, al pretender establecer un trato preferencial respecto a los profesionales del ejercicio libre, comprometiendo el rol del Estado de garante de un entorno equitativo y no intervencionista en la actividad económica. Esta situación afectaría directamente al consumidor, quien se vería privado de una verdadera libertad de elección.

Además, el análisis comparado demuestra que la propuesta se aleja de la práctica mayoritaria en otros sistemas jurídicos como España, Chile, Colombia y Brasil, donde la Defensa Pública se financia exclusivamente con fondos estatales o se presta mediante mecanismos mixtos que evitan la competencia directa con el sector privado. Por su parte, el caso de la provincia de Salta (que sirvió de modelo para el proyecto paraguayo) plantea un modelo incipiente y controvertido, cuyos efectos aún deben ser monitoreados, pero que ya ha generado preocupación por los posibles conflictos de interés y desequilibrios regulatorios que puede generar.

Por tanto, desde un enfoque basado en la promoción de la competencia, la calidad institucional y el respeto a los principios constitucionales, resulta imprescindible revisar el contenido del proyecto y considerar mecanismos regulatorios que eviten otorgar ventajas indebidas, garanticen la equidad entre los distintos actores del sistema legal y aseguren el bienestar del usuario final del servicio.

Frente a este escenario, resulta oportuno considerar alternativas normativas que permitan preservar la equidad sin afectar la competencia. Una posibilidad sería restringir el cobro de honorarios exclusivamente a los casos donde exista condena en costas, o bien establecer reglas claras que impidan la competencia directa con abogados privados. Asimismo, sería recomendable que cualquier cambio en este sentido sea objeto de consulta pública y evaluación de impacto regulatorio, a fin de garantizar que la medida se alinee con los principios de neutralidad, proporcionalidad y libre concurrencia.

El fortalecimiento de la Defensa Pública es un objetivo legítimo y necesario, pero debe lograrse sin erosionar el ecosistema legal en su conjunto, donde la diversidad de oferta, la igualdad de condiciones y la neutralidad del Estado son pilares fundamentales de un sistema de justicia accesible y eficiente.

REFERENCIAS

- Aguiar, A. (2021). *Gaining Access to Justice: A Subnational Study of the Public Defender's Office in Mexico*. Mexican Law Review. <https://revistas.juridicas.unam.mx/index.php/mexican-law-review/article/view/15089/16396>
- Codas, H. (2019). Regulación sectorial necesaria para disminuir costos de movilidad (*switching costs*) y otras barreras asociadas a la sustitución de proveedores de productos y servicios financieros. En Banco Central del Paraguay (Ed.), *Temas actuales de Derecho Administrativo. Competencia en el sector bancario en el Paraguay* (pp. 117-194). Banco Central del Paraguay.
- Comisión Nacional de la Competencia. (s.f.). *Trabajando por la competencia: Recomendaciones a las administraciones públicas para una regulación de los mercados más eficiente y favorecedora de la competencia*. <https://www.cnmc.es/file/54144/download>
- Comisión Nacional de la Competencia. (2023). *Guía para la regulación con criterios de competencia*. <https://drive.google.com/file/d/1Lca7nIIN701sAF10itI3sSV-FzsFNK8C/view>
- Comisión Nacional de la Competencia. (2022). *Opinión del Directorio D/07/2022*. <https://conacom.gov.py/la-conacom-emitió-una-opinión-sobre-las-barreras-regulatorias-identificadas-en-el-proyecto-de-ley-de-publicación-de-estructuras-de-costos-de-combustibles/>
- Correa, J. (2020). Acceso a la justicia y reformas judiciales en América Latina. Centro de Estudios de Justicia de las Américas (CEJA). <https://cejamerica.org/wp-content/uploads/2020/09/117Accesoaljusticiayreformasjudiciales.pdf>
- Corte Interamericana de Derechos Humanos. (2018). Informe sobre el acceso a la justicia y el fortalecimiento institucional en América Latina. <https://www.corteidh.or.cr/tablas/r25536.pdf>
- El Nacional. (2025, 14 de abril). *Abogados pedirán a Peña vetar ley que regula honorarios de defensores públicos*. <https://elnacional.com.py/politica/abogados-pediran-peña-vetar-ley-regula-honorarios-defensores-publicos-n84305>
- Esquivel, J. (2024). *La Defensa Pública como garante del garantismo penal y la justicia restaurativa para poblaciones vulnerables en Paraguay*. <https://revistadadpu.dpu.def.br/article/view/807/406>
- Esquivel, J. (2025). *El acceso que transforma: la Defensa Pública como llave a la justicia real*. Revista Jurídica, 10(1), 202-212. Universidad Autónoma de Asunción. <http://revistacientifica.uaa.edu.py/index.php/juridica/article/view/1943/1577>
- Ferreira, D. (2021). *O cabimento de honorários em favor da Defensoria Pública estadual em ações contra a fazenda pública*. <http://revista.urcamp.tche.br/index.php/revistajuridicaurcamp/article/view/3943>
- Ferraro, F. (2018). Unresolved questions regarding lawyers' fees and the restriction of competition. Market and Competition Law Review, 2(1), 75-97. <https://doi.org/10.7559/mclawreview.2018.333>

- Guevara E. (2023). Asistencia legal gratuita a través de la Defensa Pública y su regulación actual. *Revista Judicial (Costa Rica)*, (134), 245-264. <https://pjenlinea3.poder-judicial.go.cr/biblioteca/uploads/Archivos/Articulo/ASISTENCIA%20LEGAL%20GRATUITA%20GUEVARA.pdf>
- Monteiro, D. (2024). *Os obstáculos do acesso à justiça: uma análise crítica da Defensoria Pública de Goiás.* <https://repositorio.ueg.br/jspui/handle/riueg/6049>
- Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos. (2011). *Guía de herramientas para la evaluación de la competencia.* <https://www.oecd-ilibrary.org/docserver/b6fb652d-es.pdf>
- Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos. (2011). *Herramientas para la evaluación de la competencia: Principios.* <https://www.oecd-ilibrary.org/docserver/e4205ea2-es.pdf>
- Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos. (2024a). *Competition and regulation in professions and occupations (Roundtables on Competition Policy Papers No. 307).* Organisation for Economic Co-operation and Development. <https://www.oecd.org/en/publications/competition-and-regulation-in-professions-and-occupations-218869f5-en.html>
- Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos. (2024b) *Competitive Neutrality Toolkit: Promoting a Level Playing Field.* OECD Publishing. https://www.oecd.org/content/dam/oecd/en/publications/reports/2024/06/competitive-neutrality-toolkit_c3fe45c3/3247ba44-en.pdf
- Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos. (2021). *The promotion of competitive neutrality by competition authorities, OECD Global Forum on Competition Discussion Paper,.* <https://www.oecd.org/competition/global-forum/the-promotion-of-competitive-neutrality-bycompetition-authorities.htm>
- Vázquez, D. (2005). *Derecho de la competencia y ejercicio de las profesiones.* <https://cendoc.sc.gob.sv/textocompleto/1001341176DerechoDeLaCompetenciaYejercicioDeLasProfesiones.pdf>
- Vargas, P. (2024). *La asistencia jurídica gratuita. Un estudio de derecho comparado entre Ecuador y España.* <https://helvia.uco.es/bitstream/handle/10396/28522/202400002871.pdf>