

INFORME TÉCNICO
EN RESPUESTA AL PEDIDO DE INFORME DE LA COMISIÓN DE DESARROLLO
SOCIAL DE LA HONORABLE CÁMARA DE SENADORES (Nota CDS N.º 13/2025)

Asunción, 10 de septiembre de 2025.

El presente informe tiene como fin elevar el parecer técnico institucional sobre el proyecto de ley “QUE MODIFICA VARIOS ARTÍCULOS DE LA LEY 213/93 ‘CÓDIGO DEL TRABAJO SOBRE EL SALARIO MÍNIMO Y REESTRUCTURA LA COMISIÓN NACIONAL DEL SALARIO MÍNIMO”, puesto a nuestra consideración, conforme con lo expresado en la Nota CDS N.º 13/2025 de fecha 8 de julio de 2025 de la Comisión de Desarrollo Social de la Honorable Cámara de Senadores.

I- Consideraciones sobre el proyecto de ley

La Comisión de Desarrollo Social de la Honorable Cámara de Senadores ha solicitado de la banca matriz el análisis y parecer jurídico sobre el proyecto de ley **QUE MODIFICA VARIOS ARTÍCULOS DE LA LEY 213/93 ‘CÓDIGO DEL TRABAJO SOBRE EL SALARIO MÍNIMO Y REESTRUCTURA LA COMISIÓN NACIONAL DEL SALARIO MÍNIMO”**, conforme con lo expresado en la Nota CDS N.º 13/2025 de fecha 8 de julio de 2025 en los siguientes términos:

El proyecto en cuestión tiene como objetivo, según el proyectista: “La legislación laboral paraguaya vigente contempla el salario mínimo como un instrumento de protección básica para los trabajadores. Sin embargo, *el mecanismo de fijación actual, centrado exclusivamente en la variación del Índice de Precios al Consumidor (IPC), ha demostrado ser insuficiente para garantizar el poder adquisitivo necesario que permita a las familias trabajadoras acceder a una vida digna.*

Desde la promulgación del Código del Trabajo en 1993, han transcurrido más de 30 años sin una reforma estructural integral del sistema de fijación del salario mínimo, y considerando los desafíos actuales de inflación, informalidad, encarecimiento de bienes esenciales y pérdida real del poder adquisitivo, se vuelve imperioso reformar el Capítulo II del Código del Trabajo para:

- 1. Incorporar una visión más amplia y social del salario mínimo, reconociendo su rol en el bienestar integral.*
- 2. Fortalecer institucionalmente a la Comisión Nacional de Salario Mínimo (CONASAM), ampliando su composición con voces técnicas, productivas, sociales y de defensa del consumidor.*
- 3. Establecer una metodología multivariable, que incluya no solo el IPC, sino también indicadores de productividad, salario real, y un nuevo Índice de la Canasta Básica del Trabajador.*
- 4. Promover la transparencia, pluralidad y periodicidad en la fijación salarial.*
- 5. Asegurar que el trabajo decente sea una realidad alcanzable, y no una meta postergada.*

Con relación a la propuesta normativa presentada por la Senadora Yolanda Paredes se puede observar que tiene por objeto la modificación de los artículos 249, 250, 252, 253, 255 y 256 de la Ley N.º 213/93 “Código del Trabajo”, así como la derogación del artículo 4º de la Ley N.º 2199/03 que modifica el artículo 252 de la Ley N.º 213/93 “Código del Trabajo”, y la Ley N.º 5764/16, que modifica el artículo 255 de la Ley N.º 213/93 “Código del Trabajo y deroga el artículo 256 del mismo.

A continuación, se realizará un análisis de las propuestas de modificación:

Artículo 249. – Definición.

El salario mínimo vital, móvil y digno es la remuneración mínima que debe recibir todo trabajador para satisfacer adecuadamente las necesidades esenciales de su grupo familiar, en lo relativo a alimentación, vivienda, vestuario, transporte, salud, educación, previsión, conectividad, cultura y recreación.

El texto del Artículo 249 propuesto, a diferencia de la redacción vigente, incluye expresamente a la salud, educación y conectividad¹ como necesidades esenciales tanto para el trabajador como su grupo familiar². Existen redacciones similares en el derecho comparado, donde se reconoce al salario como un derecho vinculado a la dignidad humana y la satisfacción de las necesidades básicas.

Podemos verificar que el concepto propuesto cumple con la finalidad presentada en la exposición de motivos en cuanto se dijera:

“El salario mínimo, desde su concepción, debe ser entendido no solo como un parámetro económico, sino como un instrumento de justicia social, redistribución del ingreso y garantía de equidad.”

A continuación, se presenta un cuadro en el que se aprecia el concepto utilizado por otros países latinoamericanos, para valorar lo detallado del concepto presentado en el proyecto analizado.

País	Definición Legal	Referencia Legal
Argentina ³	Salario mínimo vital, es la menor remuneración que debe percibir en efectivo el trabajador sin cargas de familia, en su jornada	Ley N.º 20744 - Ley de Contrato de Trabajo Art. 116

¹ El 9 de junio de 2011 la ONU reconocía que acceder a Internet es un derecho humano e instó a los gobiernos de todo el mundo a que garanticen el acceso a sus ciudadanos. Ver Informe del Relator Especial sobre la promoción y protección del derecho a la libertad de opinión y de expresión, Frank La Rue. Informe anual al Consejo de Derechos Humanos. Nueva York: Organización de Naciones Unidas.

² Reunión de expertos sobre políticas salariales, incluidos los salarios vitales. Consideraciones generales sobre las metodologías, punto 9. De acuerdo con la recomendación de la OIT MEWPLW/2024/7. “[...] la metodología debería ser clara en cuanto al tamaño de la familia y el número de asalariados. [...]” https://www.ilo.org/sites/default/files/wcmsp5/groups/public/%40ed_norm/%40relconf/documents/meetingdocument/wcms_918128.pdf

³ Constitución Nacional Argentina - Art. 14 bis. El trabajo en sus diversas formas gozará de la protección de las leyes, las que asegurarán al trabajador: [...] salario mínimo vital móvil;”

	legal de trabajo, de modo que le asegure alimentación adecuada, vivienda digna, educación, vestuario, asistencia sanitaria, transporte y esparcimiento, vacaciones y previsión.	
Brasil ⁴	Son Derechos de los trabajadores [...] el salario mínimo [...] capaz de atender sus necesidades vitales básicas y las de su familia como vivienda, alimentación, educación, salud, descanso, vestido, higiene, transporte y seguridad social, con reajustes periódicos que preserven el poder adquisitivo, quedando prohibida su afectación a cualquier fin.	Constitución Federal de 1988, Art. 7, inciso IV
Chile	El monto mensual de la remuneración no podrá ser inferior al ingreso mínimo mensual	Ley N.º 21.456; Código del Trabajo Art. 44 inciso 3
Colombia ⁵	Salario mínimo es el que todo trabajador tiene derecho a percibir para subvenir a sus necesidades normales y a las de su familia, en el orden material, moral y cultural.	Código Sustantivo del Trabajo Art. 145
México ⁶	Es la cantidad menor que debe recibir en efectivo el trabajador por los servicios prestados en	Ley Federal del Trabajo, Art. 90

⁴ Constitución Política de la República Federativa del Brasil, 1988. “Art. 7. Son Derechos de los trabajadores urbanos y rurales, además de otros que tiendan a la mejora de su condición social: IV el salario mínimo, fijado en ley y unificado para toda la nación, capaz de atender sus necesidades vitales básicas y las de su familia como vivienda, alimentación, educación, salud, descanso, vestido, higiene, transporte y seguridad social, con reajustes periódicos que preserven el poder adquisitivo, quedando prohibida su afectación a cualquier fin.”. Versión original: “Art. 7º São direitos dos trabalhadores urbanos e rurais, além de outros que visem à melhoria de sua condição social: IV - salário mínimo, fixado em lei, nacionalmente unificado, capaz de atender a suas necessidades vitais básicas e às de sua família com moradia, alimentação, educação, saúde, lazer, vestuário, higiene, transporte e previdência social, com reajustes periódicos que lhe preservem o poder aquisitivo, sendo vedada sua vinculação para qualquer fim;”

⁵ En su Constitución Política, el Art. 53 establece como un principio mínimo fundamental la “remuneración mínima, vital y móvil proporcional a la cantidad y calidad del trabajo.”

⁶ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Art. 123 Apartado A Fracción VI “[...] Los salarios mínimos generales deberán ser suficientes para satisfacer las necesidades normales de un jefe de familia, en el orden material, social y cultural, y para proveer a la educación obligatoria de los hijos. Los salarios mínimos profesionales se fijarán considerando, además, las condiciones de las distintas actividades económicas. [...]”

	una jornada de trabajo. El salario mínimo deberá ser suficiente para satisfacer las necesidades normales de un jefe de familia en el orden material, social y cultural, y para proveer a la educación obligatoria de los hijos.	
Perú ⁷	Remuneración equitativa y suficiente, que procure, para él y su familia, el bienestar material y espiritual.	Constitución Política del Perú, Art. 24
Uruguay	Es aquel que se considera necesario, en relación a las condiciones económicas que imperan en un lugar, para asegurar al trabajador un nivel de vida suficiente, a fin de proveer a la satisfacción de sus necesidades físicas, intelectuales y morales.	Ley N.º 10449, Art. 1

Como se puede observar, de los países analizados, salvo Argentina y en menor medida Brasil, ninguno ha adoptado una redacción similar a la propuesta como parte de su legislación nacional. Sin embargo, debemos mencionar que, a nivel internacional, especialmente en el marco de la Organización Internacional del Trabajo (OIT)⁸, el concepto recientemente aprobado por el citado organismo tiene muchas similitudes.

La remuneración vital, mínima y móvil en nuestro país se encuentra reconocida en la propia Constitución Nacional en su artículo 92.

“Artículo 92 - DE LA RETRIBUCIÓN DEL TRABAJO

*El trabajador tiene derecho a disfrutar de una remuneración que le asegure, a él y a su familia, una existencia libre y digna. La ley consagrará el **salario vital mínimo y móvil**, el aguinaldo anual, la bonificación familiar, el reconocimiento de un salario superior al básico por horas de trabajo insalubre o riesgoso, y las horas extraordinarias, nocturnas y en días feriados. Corresponde, básicamente, igual salario por igual trabajo.” (el resaltado es nuestro)*

⁷ En el Perú, el salario mínimo se denomina “Remuneración Mínima Vital”

⁸ Visitar: <https://www.ilo.org/es/resource/conclusiones-adoptadas>. En marzo de 2024, la OIT aprobó una definición formal de “salario vital”, que establece:

“El nivel salarial necesario para permitir un nivel de vida decente a los trabajadores y sus familias, teniendo en cuenta las circunstancias del país y calculado para el trabajo realizado durante las horas normales de trabajo.” [MEWPLW/2024/7]. Aunque no enumera explícitamente elementos como conectividad digital, cultura o ahorro, el concepto de “nivel de vida decente” permite una interpretación amplia que puede incluirlos.

De igual manera, el tema referido a remuneración ha sido materia de normas adoptadas en foros internacionales como la Declaración Universal de Derechos Humanos, aprobada por la Asamblea General de las Naciones Unidas en 1948⁹, al Pacto internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, también adoptado por la ONU en 1966¹⁰, así como a nivel regional con la Declaración Americana de Derechos y Deberes del Hombre¹¹ aprobada en la Novena Conferencia Internacional Americana Bogotá, Colombia, en 1948. Recordamos en ese sentido que, de acuerdo con el art. 137 de nuestra Constitución Nacional, los tratados, convenios y acuerdos internacionales aprobados y ratificados, integran el derecho positivo nacional, solo por debajo de la Constitución Nacional en el orden de prelación establecido. Este repaso por el derecho internacional aclaramos no es exhaustivo, y solo tiene la finalidad de mostrar la importancia del tema, y los estándares que se deben cumplir a la hora de legislar sobre la materia.

Con relación al proyecto propiamente dicho sugerimos respetar la terminología establecida en la Constitución, es decir, “salario vital mínimo y móvil” en toda su extensión. La inclusión del término “y digno” podría interpretarse como una ampliación del concepto constitucional de la figura. En la literatura cuando se hace referencia a un salario digno se quiere significar aquel que está por encima del salario mínimo y por lo general “...son voluntarios -los empleadores pueden elegir si los ofrecen o no-, mientras que los salarios mínimos son obligatorios por ley u otro mecanismo legal”¹². No obstante, la propia Constitución expresa que el salario vital mínimo y móvil debería ser suficiente para permitir a la persona “una existencia libre y digna”, por lo que en definitiva se debería lograr equilibrar ambos términos para lograr asegurar los derechos consagrados en nuestra carta magna en caso de que se quiera mantener la redacción propuesta.

De igual forma es evidente, por los argumentos esbozados en la exposición de motivos, que el “corazón” o *leitmotiv* de la reforma se encuentra en los parámetros a ser

⁹ La Declaración enuncia el derecho de toda persona que trabaja a recibir una remuneración equitativa y satisfactoria, que le asegure, así como a su familia, una existencia conforme a la dignidad humana. Ver art 23.3

¹⁰ El Pacto proclama el derecho a una remuneración que proporcione como mínimo a todos los trabajadores, condiciones de existencia dignas para ellos y sus familias. Ver art. 7. Paraguay ratificó el PIDESC el 10 de junio de 1992 a través de la Ley 04/92.

¹¹ Ver Artículo XIV. “Toda persona que trabaja tiene derecho de recibir una remuneración que, en relación con su capacidad y destreza le asegure un nivel de vida conveniente para sí misma y su familia.” Tanto la Corte Interamericana de Derechos Humanos (Corte IDH) como la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) han dictaminado que, a pesar de haber sido adoptada como una declaración y no como un tratado, en la actualidad esta Declaración constituye una fuente de obligaciones internacionales para los Estados miembros de la OEA. Véanse Corte IDH: Interpretación de la Declaración americana de los derechos y deberes del hombre en el marco del artículo 64 de la Convención americana sobre derechos humanos. Opinión Consultiva OC-10/89 del 14 de julio de 1989. Serie A n° 10, párrs. 35-45; CIDH: Informe Anual 1986-1987, James Terry Roach y Jay Pinkerton (Estados Unidos), Caso 9647, resolución 3/87, 22 de septiembre de 1987, párrs. 46-49, Informe Anual 2000, Rafael FerrerMazorra (Estados Unidos), Informe n° 51/01, Caso 9903, 4 de abril de 2001.

¹² World Economic Forum <https://es.weforum.org/stories/2024/05/explicacion-que-es-el-salario-digno-y-en-que-se-diferencia-del-salario-minimo/#:~:text=%22Los%20salarios%20dignos%20son%20fundamentales,una%20vida%20decente%20y%20digna%22>. Recuperado el 4 de septiembre de 2025.

utilizados para la fijación del salario mínimo. Considera la redactora que “el mecanismo de fijación actual, centrado exclusivamente en la variación del Índice de Precios al Consumidor (IPC), ha demostrado ser insuficiente para garantizar el poder adquisitivo necesario que permita a las familias trabajadoras acceder a una vida digna”.

Por tanto, ha propuesto la siguiente redacción:

Artículo 250. – Criterios técnicos para el reajuste.

El análisis e investigación y dictamen sobre el reajuste del salario mínimo será propuesto por la CONASAM basado en:

- a) El Índice de Canasta Básica del Trabajador promedio de los últimos 5 años;*
- b) El Índice de Precios del Consumidor (IPC);*
- c) La evolución del salario mínimo real promedio de los últimos 5 años;*
- d) Variables de productividad laboral en sectores estratégicos;*
- e) El PIB per cápita.*

En cuanto a los criterios técnicos, es indudable que su elección varía según la realidad y complejidad de cada país¹³, así como su experiencia en la materia y la influencia política del momento. Entendemos que no podríamos hacer una valoración jurídica de la pertinencia o no de la inclusión de los nuevos criterios, y sería un campo reservado para el análisis técnico de los especialistas en la materia.

No obstante, y recurriendo nuevamente a la OIT, la misma entiende que “*las metodologías para estimar los salarios vitales deberían basarse en la determinación y evaluación de una cesta de bienes, a partir de los precios locales de los costos de, al menos, los siguientes componentes: alimentación, vivienda, salud y educación y otros bienes y servicios necesarios de conformidad con las circunstancias del país. Esta cesta debería proporcionar un nivel de vida digno al trabajador y su familia. En el caso de algunos elementos de esta cesta, las normas internacionales están bien establecidas y deberían aplicarse. Además, la metodología debería ser clara en cuanto al tamaño de la familia y el número de asalariados. Las estimaciones del salario vital deberían desglosarse por componentes y presentarse en varias unidades salariales, incluyendo cifras por hora, mensuales, trimestrales y anuales, y obtenerse mediante un sólido análisis empírico de la población, en particular encuestas y censos, a nivel nacional o regional.*”¹⁴

De la cita anterior se puede deducir que los parámetros propuestos están en línea con las recomendaciones del organismo especializado de las Naciones Unidas.

Si bien no es una ley aplicable directamente en Paraguay, sino un marco de referencia internacional que establece directrices para los Estados miembros sobre cómo

¹³ *Esto en consonancia con lo establecido en el Convenio sobre los métodos de fijación de salarios mínimos, 1928 (N.º 26) de la OIT que obliga a establecer métodos de fijación de salarios mínimos, pero no impone la obligación de establecer un método en particular. Por el contrario, establece que cada Estado es libre de definirlos, con la salvedad de que se requiere de consultas a los interlocutores sociales antes de aplicarlos a una industria o parte de industria determinadas.*

El Convenio sobre los métodos de fijación de salarios mínimos, 1928 (N.º 26) fue ratificado por Paraguay en fecha 24 de junio de 1964. Visitar: https://www.mtess.gov.py/?page_id=27927

¹⁴ *Ver MEWPLW/2024/7. Consideraciones generales sobre las metodologías, punto 9.*

fijar y ajustar los salarios mínimos, es de igual forma importante mencionar a la R135 - Recomendación sobre la fijación de salarios mínimos, 1970 (núm. 135) del mismo órgano la cual establece en su párrafo II Criterios para la Determinación del Nivel de Salarios Mínimos, que los países miembros de la OIT, entre los que se encuentra Paraguay¹⁵, deberían tener en cuenta, en particular, los siguientes criterios:

- (a) las necesidades de los trabajadores y de sus familias;
- (b) el nivel general de salarios en el país;
- (c) el costo de la vida y sus variaciones;
- (d) las prestaciones de seguridad social;
- (e) el nivel de vida relativo de otros grupos sociales;
- (f) los factores económicos, incluidos los requerimientos del desarrollo económico, la productividad y la conveniencia de alcanzar y mantener un alto nivel de empleo. Estas recomendaciones fueron tomadas en cuenta en su momento a la hora de la redacción del vigente código laboral.

Seguidamente, al consultar el derecho comparado, se puede apreciar que existen elementos comunes y otros originales en la propuesta de análisis.

País	Parámetros utilizados	Referencia legal
Argentina ¹⁶	datos de la situación socioeconómica, los objetivos del instituto y la razonabilidad de la adecuación entre ambos.	Ley 24.013, Art. 139
Brasil	Inflación (medida por el Índice Nacional de Precios al Consumidor - INPC), crecimiento del Producto Interno Bruto (PIB)	Constitución Federal de 1988, Art. 7-IV; Decreto presidencial
Colombia	Costo de vida, las modalidades del trabajo, la capacidad económica de las empresas y (empleadores) y las condiciones de cada región y actividad.	Código Sustantivo del Trabajo, Art. 146
México	La situación económica general del país, los cambios de mayor importancia que se hayan observado en las diversas actividades económicas, las	Artículos 561 fracción III y 562 de la Ley Federal del Trabajo

¹⁵ Miembro de la OIT de 1919 a 1937 y desde 05.09.1956 a la fecha.

¹⁶ El inc. c) del art. 135 de la Ley 24.013 establece entre las funciones del Consejo Nacional del Empleo, la Productividad y el Salario Mínimo, Vital y Móvil la de “Aprobar los lineamientos, metodología, pautas y normas para la definición de una canasta básica que se convierta en un elemento de referencia para la determinación del salario mínimo, vital y móvil;”

	variaciones en el costo de la vida por familia, las condiciones del mercado de trabajo y las estructuras salariales.	
Perú	Índice de inflación subyacente y productividad	Decreto Supremo 006-2024-TR
Uruguay	Las condiciones económicas del lugar o del país, el poder adquisitivo de la moneda, la capacidad o calificación del trabajador, la peligrosidad, para su salud, de la explotación industrial o comercial, el rendimiento de la empresa o grupo de empresas	Ley N° 10449, Art. 17

Como se dijera al inicio del análisis del artículo de referencia, cada país tiene la libertad de determinar los métodos para la fijación de salarios mínimos y la forma de su aplicación, por lo que no podríamos cuestionar ni elogiar su elección en este estadio. No obstante, se podría poner énfasis en la franja temporal de 5 años elegida para dos de los parámetros de fijación (incisos a y c), en el sentido de que no es una opción común en el derecho comparado, y para continuar en esa línea se debería verificar si la citada brecha temporal no influiría en forma desproporcional a la hora de poner en práctica la formula multivariable mencionada más adelante.

Continuando con el análisis tenemos el artículo 252 dedicado a la conformación del organismo encargado de realizar tanto los estudios como las propuestas de ajuste del salario mínimo.

Artículo 252. – Comisión Nacional de Salario Mínimo (CONASAM).

La Comisión Nacional de Salario Mínimo (CONASAM), órgano técnico consultivo del Poder Ejecutivo, será responsable de evaluar y proponer el salario mínimo.

La CONASAM estará integrada por:

- a) Un representante del Ministerio de Trabajo, quien ejercerá la presidencia;*
- b) Un representante del Ministerio de Economía y Finanzas;*
- c) Un representante del Banco Central del Paraguay;*
- d) Un representante del Instituto Nacional de Estadísticas;*
- e) Un representante del sector empleador, designado por gremios legalmente reconocidos;*
- f) Un representante del sector trabajador, designado por centrales sindicales con personería;*
- g) Un representante del ámbito académico, designado a propuesta del Colegio de Economistas del Paraguay*

Los miembros ejercerán sus funciones ad honorem por un período de tres (3) años, renovables por única vez.

La primera observación que se puede verificar al contrastar el proyecto con la redacción vigente es la sustitución del vocablo “consejo”¹⁷ por el de “comisión”. Seguidamente se visualiza la enumeración taxativa de los integrantes que serán responsables de evaluar y proponer el salario mínimo. Al respecto, la propuesta citada se aleja de la normativa vigente¹⁸, al ampliar su conformación, dejando de lado su naturaleza tripartita (gobierno, empleador y empleado)¹⁹ que es la más aceptada por el derecho comparado y recomendada por la OIT; para incluir entre sus integrantes no solo a representantes del ejecutivo (como el Ministerio de Trabajo) sino también a organismos técnicos extra poder como el Banco Central del Paraguay.

Con relación a la inclusión de organismos técnicos entre los que se encuentra el Instituto Nacional de Estadísticas, pero poniendo énfasis en el Banco Central, podemos decir que por su naturaleza no deberían ser parte del órgano que tiene como finalidad la determinación del salario mínimo. La fijación del salario mínimo, al ser una medida con fuerte impacto político y social, se considera incompatible con el mandato técnico de un banco central. A contrario sensu, su rol técnico se limita a proveer información macroeconómica (como inflación y productividad), pero no a intervenir en decisiones distributivas.

Al realizar un análisis del derecho comparado latinoamericano, no se encontró casos en que un banco central intervenga directamente en el organismo encargado de fijar el salario mínimo. Su rol, como dijéramos con anterioridad, suele ser técnico y consultivo, proporcionando datos macroeconómicos como inflación, crecimiento y productividad, que son considerados por los organismos responsables de la fijación salarial.

En consonancia con lo anteriormente expuesto, cabe mencionar la naturaleza jurídica del Banco Central del Paraguay, así como sus objetivos y funciones. El Banco Central del Paraguay (BCP) es una institución técnica, autónoma y autárquica, cuyos objetivos y accionar están comprendidos en la Constitución, en su Carta Orgánica y en otras leyes. Es emisor exclusivo de la moneda, cuya preservación de valor en el tiempo es uno de sus objetivos esenciales; participa con los demás organismos técnicos del Estado

¹⁷ La terminología utilizada en la R135 - Recomendación sobre la fijación de salarios mínimos, 1970 (núm. 135) en su párrafo IV. Mecanismos para la Fijación de Salarios Mínimos, punto 6, hace referencia a “(c) decisiones de consejos”.

¹⁸ Código Laboral – “Art. 252 La regulación de los tipos de salarios mínimos se hará a propuesta de un organismo denominado Consejo Nacional de Salarios Mínimos integrada por un representante del Estado, integrada por un representante del Estado, un representante de los trabajadores y un representante de los empleadores, quienes ejercerán sus cargos “ad-honorem”. [...]”

¹⁹ El Convenio sobre los métodos para la fijación de salarios mínimos, 1928 (C26) en su art. 3ro expresa que, a la hora de fijar los salarios, “Los empleadores y trabajadores interesados deberán participar en la aplicación de los métodos en la forma y en la medida que determine la legislación nacional...”.

El Convenio sobre política social (normas y objetivos básicos), 1962 (C117) establece en su art. 10. “2. Cuando no existan métodos adecuados para la fijación de salarios mínimos por medio de contratos colectivos, deberán tomarse las disposiciones necesarias a fin de determinar tasas de salarios mínimos, en consulta con los representantes de los empleadores y de los trabajadores, entre los cuales figurarán representantes de sus organizaciones respectivas, si las hubiere.” Este convenio fue ratificado por Paraguay en fecha 20 febrero 1969. Visitar: https://www.mtess.gov.py/?page_id=27927

en la formulación de las políticas monetaria, crediticia y cambiaria, siendo responsable de su ejecución y desarrollo. Su mandato comprende los objetivos de:

- a. *preservar y velar por la estabilidad del valor de la moneda; y,*
- b. *promover la eficacia, integridad y estabilidad del sistema financiero.*

En nuestro país la Constitución Nacional estableció el carácter eminentemente técnico del BCP en el artículo 285 en los siguientes términos: “*Se establece una Banca Central del Estado, en carácter de organismo técnico. Ella tiene la exclusividad de la emisión monetaria, y conforme con los objetivos de la política económica del Gobierno Nacional, participa con los demás organismos técnicos del Estado, en la formulación de las políticas monetaria, crediticia y cambiaria, siendo responsable de su ejecución y desarrollo, y preservando la estabilidad monetaria*”. Destaque añadido.

En el caso del Banco Central del Paraguay, según lo señalado por el artículo 287 de la CN²⁰, su organización y funcionamiento será regulado por ley, lo cual fue materializado con la promulgación de la Ley N.º 489/95 "Orgánica del Banco Central del Paraguay", modificada y ampliada por la Ley N.º 6104/18²¹.

²⁰ **Artículo 287.** *De la organización y del funcionamiento. La ley regulará la organización y el funcionamiento de la Banca Central del Estado, dentro de las limitaciones previstas en esta Constitución. La Banca Central del Estado rendirá cuentas al Poder Ejecutivo y al Congreso Nacional sobre la ejecución de las políticas a su cargo.*

²¹ **Artículo 1.- Naturaleza Jurídica:** *El Banco Central del Paraguay es una persona jurídica de derecho público, con carácter de organismo técnico y con autarquía administrativa y patrimonial y autonomía normativa en los límites de la Constitución Nacional y las leyes.*

El Banco Central del Paraguay ejercerá las funciones de Banca Central del Estado.

Art. 3.- Objetivos. *Son objetivos fundamentales del Banco Central del Paraguay preservar y velar por la estabilidad del valor de la moneda y promover la eficacia, integridad y estabilidad del sistema financiero.*

Art. 4.- Funciones. *Para el cumplimiento de sus objetivos, el Banco Central del Paraguay ejercerá las siguientes funciones:*

a) *Participar con los demás organismos técnicos del Estado en la formulación de la política monetaria, crediticia y cambiaria, siendo responsable de su ejecución y desarrollo;*

Para este efecto, el Banco Central del Paraguay determinará las metas de dichas políticas, contemplando el objetivo constitucional de preservar la estabilidad monetaria, basada en los lineamientos generales de la política económica del Gobierno Nacional y las previsiones del Presupuesto General de la Nación para el año correspondiente;

b) *Emitir, con potestad exclusiva, monedas y billetes de curso legal, administrando y regulando su circulación, de acuerdo con las políticas señaladas en el inciso anterior;*

c) *Actuar como banquero y agente financiero del Estado;*

d) *Mantener y administrar las reservas internacionales;*

e) *Actuar como banco de bancos, facilitando las transacciones entre los intermediarios, custodiando sus reservas líquidas y realizando las funciones de prestamista de última instancia en los casos previstos en esta Ley;*

f) *Promover la eficacia, integridad, estabilidad y solvencia del sistema financiero, adoptando, a través de la Superintendencia de Bancos las medidas de desordenación, supervisión y disciplina de los bancos y demás entidades que en el actúan;*

g) *Actuar como asesor económico y financiero del Gobierno y, en dicho carácter participar en todas las modificaciones legales y reglamentarias que puedan incidir en el ejercicio de sus funciones, alertando sobre las disposiciones que puedan afectar la estabilidad monetaria;*

En ese marco, el BCP se encarga de conducir la política monetaria; regular y supervisar los sistemas: financiero, asegurador, cambiario, de pagos y el mercado de valores; administrar el Fondo de Garantía de Depósitos y la reserva monetaria internacional; emitir con potestad exclusiva las monedas y billetes de curso legal, administrar y regular su circulación; funge de banco de bancos facilitando las transacciones entre los intermediarios y custodiando sus reservas líquidas. Además, representa al país ante organismos internacionales; y asesora y actúa como agente financiero del gobierno, participando activamente en la negociación de la deuda pública, tanto en la emisión de títulos soberanos como en la contratación de empréstitos, así como en el análisis de sus implicaciones macroeconómicas.

El BCP concentra el doble carácter de regulador y supervisor del sistema financiero nacional, compuesto por las entidades sujetas al control de la Superintendencia de Bancos, la Superintendencia de Seguros y la Superintendencia de Valores. La Banca matriz se encarga de reglamentar y determinar parámetros de prudencia, tales como la gestión integral de riesgos, la buena administración, la fiscalización, la dirección y otros aspectos de la gestión de las instituciones financieras. También es regulador y supervisor de los sistemas de pago del país y administrador del Sistema de Pagos del Paraguay (SIPAP).

Para cumplir con su misión constitucional, utiliza diversos instrumentos de regulación monetaria y realiza una amplia variedad de operaciones, con el fin de calibrar la liquidez, la cantidad de dinero en circulación y de otras variables macroeconómicas relevantes, que permitan a la banca matriz mantener la inflación baja, estable y predecible.

Pasamos a analizar el texto propuesto para el artículo 253, a saber:

Artículo 253. – Atribuciones de la CONASAM

La Comisión Nacional de Salario Mínimo tendrá las siguientes funciones:

- a) Dictar su propio reglamento*
- b) Proponer anualmente el reajuste del salario mínimo;*
- c) Elaborar estudios técnicos basados en fórmulas multivariadas, de conformidad al artículo 250 de la presente ley;*
- d) Convocar audiencias públicas con los sectores involucrados;*
- e) Publicar informes técnicos con transparencia y periodicidad;*
- f) Recomendar ajustes extraordinarios cuando la situación económica lo justifique.*

h) Participar y operar en representación del Gobierno Nacional o por sí, según corresponda, en organismos financieros extranjeros o internacionales o ante gobiernos u organismos internacionales;

i) Celebrar todos los actos, convenios, contratos y operaciones bancarias y comerciales en el país o en el exterior que sean necesarios para el cumplimiento de sus objetivos; y,

j) Desempeñar toda otra función o facultad que le corresponda, de acuerdo con su condición de banca central.

En cuanto al artículo propuesto relativo a las facultades de la CONASAM, no vemos inconvenientes con las mismas. No obstante, nos parece prudente sugerir la inclusión del actual inc. b)²² para otorgarle mayor respaldo a la hora de realizar requerimientos a los organismos del Estado, más allá del deber de colaboración entre instituciones existente en nuestro ordenamiento jurídico nacional²³.

Con relación al inc. c) propuesto, la referencia a “fórmulas multivariantes” parece poco clara, más aún cuando se remite al artículo 250 del proyecto, el cual se limita a citar un catálogo de criterios técnicos que deben tenerse en cuenta para el reajuste.

Finalmente se sugiere cambiar el término “funciones” por el de “facultades” o atribuciones utilizado en la referencia del artículo 253. Esta sugerencia se realiza por cuestiones de forma, puesto que el concepto de funciones entendemos hace referencia al “que hacer”, es decir, a las tareas que se deben realizar para cumplir con los fines institucionales; en cambio las atribuciones son facultades que permiten ejercer dichas funciones, o el “cómo hacerlo”.

El artículo 255 hace referencia al procedimiento de reajuste. Podemos ver el texto propuesto:

Artículo 255.- El reajuste del salario mínimo será efectuado por el Poder Ejecutivo a propuesta del Consejo Nacional de Salarios Mínimos (CONASAM).

La Autoridad Administrativa del Trabajo, cuando las conclusiones así lo indicaran, elevará al Poder Ejecutivo para su consideración y resolución. Para la propuesta de reajuste de salario mínimo, acompañada de las memorias correspondientes se fijará como plazo máximo el treinta (30) de junio de cada año.

En los casos de profunda alteración de las condiciones macroeconómicas y financieras o de elevadas tasas de inflación, el Consejo Nacional de Salarios Mínimos podrá reunirse en un período distinto al indicado anteriormente, y considerará para la fijación del porcentaje del reajuste, los informes sobre la inflación y la situación económica y financiera del Banco Central del Paraguay y del Ministerio de Hacienda, como así también, las perspectivas o proyecciones inflacionarias y económicas respectivas.

Con relación al artículo de análisis, no vemos cambios sustanciales con relación al texto vigente. Se puede mencionar que se suprime la exigencia de que el reajuste se realice sobre la base de la variación interanual del IPC y su impacto en la economía, en línea con los nuevos parámetros de fijación propuestos (ver art. 250 del proyecto). Por otra parte, se modifica el plazo para la presentación que establecía que la misma se realice al mes de junio, dejando establecido como plazo máximo de la propuesta el treinta (30) de junio de cada año.

²² Artículo 253. - *Queda facultado el Consejo Nacional de Salarios Mínimos a: [...] b) Recabar de las reparticiones del Estado, la Municipalidad, entes autónomos, empresas públicas o de economía mixta y empresas privadas industriales o comerciales de la República, todos los datos, informes o dictámenes, atinentes al desempeño de sus funciones; [...]*

²³ Ver Ley N.º 7278/2024 / QUE REGULA LA ORGANIZACIÓN ADMINISTRATIVA DEL ESTADO, art 19 y otros.

El párrafo final menciona que en los casos de profunda alteración de las condiciones macroeconómicas y financieras o de elevadas tasas de inflación, se podrá obviar el plazo mencionado en consonancia con lo previsto en el inc. f del artículo 253 propuesto. Finalmente, se sugiere reemplazar la referencia del “Ministerio de Hacienda” por la actual denominación “Ministerio de Economía y Finanzas”.

Continuando con el análisis del proyecto propuesto, pasamos a verificar el siguiente artículo:

Artículo 256.-Antes de vencer el plazo establecido para su vigencia, la propuesta de reajuste del salario mínimo será establecida de conformidad al artículo 250 de la presente ley la cual será anual y su revisión será basada en los siguientes hechos:

- a) Profunda alteración de las condiciones macroeconómicas y financieras;*
- b) Variaciones o alteraciones elevadas en la tasa de inflación;*
- c) Variación del costo de vida, estimada en un 10% (diez por ciento), cuando menos;*
- d) Emergencia Económica Nacional;*
- e) A solicitud de por lo menos 3 (tres) miembros de la CONASAM.*

Con relación al texto propuesto surgen algunas cuestiones que deberían ser tenidas en cuenta. Primeramente, para realizar una propuesta de reajuste del salario mínimo antes de vencer el plazo establecido para su vigencia se deben cumplir todos los hechos mencionados o solo alguno de los mismos. En la redacción vigente es claro que se requiere de uno solo, al mencionar “...cuando se comprueben, cualquiera de los siguientes hechos: [...]”. Por el contrario, el texto propuesto expresa “su revisión será basada en los siguientes hechos”, pudiendo interpretarse que se requiere de la concurrencia del listado en su conjunto, situación que creemos no fue la prevista y cuya circunstancia sería de imposible cumplimiento.

Por otra parte, en caso de que se necesite la existencia de alguno de los hechos citado, el artículo establece que el reajuste se realizara de conformidad al artículo 250. Al respecto se debe mencionar que tanto el inc. a) como el inc. b) ya fueron mencionados en el artículo 255, expresando en el mismo que de darse alguno de estos, la CONASAM considerará “la fijación del porcentaje del reajuste, los informes sobre la inflación y la situación económica y financiera del Banco Central del Paraguay y del Ministerio de Hacienda, como así también, las perspectivas o proyecciones inflacionarias y económicas respectivas” dejando por fuera alguno de los criterios previstos en el art. 250. Esta situación podría generar un problema interpretativo a la hora de aplicarse lo previsto en el proyecto.

En caso de rever la composición propuesta de la CONASAM, se debería analizar la pertinencia del inc. e) y la cantidad requerida.

Finalmente, en el proyecto se propone un artículo con derogaciones específicas a saber:

Artículo 2º. Deróguense el artículo 4º de la Ley N° 2199/03 que modifica el artículo 252 de la Ley 213/93 “Código del Trabajo”, y la Ley 5764/16, que modifica el artículo 255 de la Ley N° 213/93 “Código del Trabajo”.

La primera hace referencia al artículo 4º de la Ley N.º 2199/03 que modifica el artículo 252 de la Ley 213/93 “Código del Trabajo”. Esta propuesta tiene sentido puesto que el citado artículo vino a cambiar la redacción original del art. 252 de la ley 213/93; y el actual proyecto tiene como finalidad que se modifique en su extensión el mismo.

Respecto a la otra referencia, es decir, a la Ley N.º 5764/16, que modifica el artículo 255 de la Ley N.º 213/93 “Código del Trabajo”, se puede llegar a la misma conclusión, considerando acertada la propuesta. No obstante, debemos mencionar también que la citada ley además deroga el artículo 256.

Cabe resaltar que el área técnica de Estudios Económicos del Banco Central del Paraguay remite el informe técnico de fecha 02 de septiembre de 2025, en el que se expresa lo siguiente:

“La vicepresidenta de la Comisión de Desarrollo Social de la Honorable Cámara de Senadores, Senadora Zenaida Delgado, solicitó por nota de fecha 8 de julio de 2025 al Banco Central del Paraguay (BCP), el análisis y el parecer jurídico respecto al proyecto de ley “que modifica varios artículos de la Ley 213/93 ‘Código del Trabajo sobre el Salario Mínimo y Reestructura la Comisión Nacional del Salario Mínimo”, presentado por la Senadora Yolanda Paredes, de fecha 23 de junio de 2025.

Sobre el particular, se exponen las siguientes consideraciones técnicas:

1. Criterios técnicos para el reajuste (Art. 250).

El proyecto de ley establece que la determinación del salario mínimo vital deberá realizarse con base en estudios técnicos, considerando de manera obligatoria los siguientes factores: a) Índice de Canasta Básica del Trabajador promedio de los últimos 5 años; b) el Índice de Precios al Consumidor (IPC); c) la evolución del salario mínimo real promedio de los últimos 5 años; d) variables de productividad laboral en sectores estratégicos; e) el PIB per cápita.

En este contexto, el Banco Central del Paraguay (BCP) se compromete a poner a disposición del Consejo Nacional de Salario Mínimo (CONASAM) la información estadística que produce en el marco de sus funciones institucionales, específicamente: el IPC, la evolución del salario mínimo real y el PIB per cápita. Esta información será proporcionada de manera oportuna cada vez que sea requerida por el citado Consejo.

2. Participación institucional en la CONASAM (Art. 252).

El proyecto prevé la integración de la CONASAM por un representante del Banco Central del Paraguay. Sobre el punto, cabe señalar que, estas funciones no guardan relación alguna con las labores del BCP, ya sea constitucionales²⁴ o legales conforme a la

²⁴ Art. 285 De la Constitución Nacional. “Ella tiene la exclusividad de la emisión monetaria, y conforme con los objetivos de la política económica del Gobierno Nacional, participa con los demás organismos

Carta Orgánica del Banco Central del Paraguay (Ley N.º 489/96, modificada por la Ley N.º 6104/18, art. 3)²⁵, los objetivos fundamentales de la institución son: “preservar el valor de la moneda nacional” y “velar por la estabilidad del sistema financiero”. En consecuencia, los instrumentos técnicos y analíticos desarrollados por el BCP se encuentran orientados primordialmente al cumplimiento de dichos objetivos, no correspondiendo su especialidad al ámbito de la política laboral ni salarial. Por tanto, se considera que la participación institucional como miembro de la CONASAM podría no ser la más adecuada, sin perjuicio de la cooperación técnica en materia de información estadística.

Además, la CONASAM, es un órgano técnico dependiente de una repartición pública sometida jerárquicamente, en última instancia, al Poder Ejecutivo, que no guarda relación con el BCP en carácter de órgano extra poder establecido por la Constitución Nacional como un “organismo técnico” especializado netamente en las funciones económico-financieras asignadas por normas de rango constitucional. No obstante, esta banca matriz prestará su colaboración para la consecución de los objetivos legales previstos en la norma propuesta, dentro del marco de sus competencias constitucionales y legales.

3. Aspectos metodológicos (Art. 253).

El proyecto de ley hace referencia a una “fórmula multivariable” para la fijación y el ajuste del salario mínimo. No obstante, la misma no se encuentra detallada en el articulado, lo cual dificulta la evaluación integral de los posibles efectos sobre la economía en general y sobre sectores específicos en particular”. Destaque añadido.

Finalmente, el área técnica concluye que: “El Banco Central del Paraguay reitera su disposición a proporcionar la información estadística necesaria para la labor del Consejo Nacional de Salario Mínimo. No obstante, atendiendo a los objetivos establecidos en su Carta Orgánica, se estima que la participación institucional como miembro del referido Consejo no resulta pertinente, dado que las competencias técnicas del BCP se encuentran orientadas a la estabilidad monetaria y financiera, más que a la determinación de políticas de carácter laboral y de salarios”.

Según el informe técnico, las atribuciones otorgadas en el proyecto de ley no están relacionadas con los objetivos y funciones del Banco Central del Paraguay, establecidos en la Constitución Nacional y en su Carta Orgánica. En consecuencia, los instrumentos técnicos y analíticos desarrollados por el BCP se orientan principalmente al cumplimiento de estos objetivos y no corresponden a la especialidad de la política laboral o salarial. Por tanto, consideramos que la participación institucional en la CONASAM podría no ser la más idónea, sin perjuicio de la cooperación técnica en materia de información estadística que brinda el área técnica de Estudios Económicos.

técnicos del Estado, en la formulación de las políticas monetaria, crediticia y cambiaria, siendo responsable de su ejecución y desarrollo, y preservando la estabilidad monetaria.”

²⁵ Art. 3 de la Ley que establece la Carta Orgánica del BCP, en su versión modificada por la Ley N°6104/18. “Son objetivos fundamentales del Banco Central del Paraguay preservar y velar por la estabilidad del valor de la moneda y promover la eficacia, integridad y estabilidad del sistema financiero.”

Asimismo, la CONASAM, al ser un órgano técnico dependiente del Poder Ejecutivo, no guarda relación con el Banco Central, que es un órgano extra poder establecido por la Constitución Nacional como un «organismo técnico» especializado en las funciones económico-financieras asignadas por normas de rango constitucional. No obstante, en el marco de sus competencias constitucionales y legales, esta banca matriz colaborará en la consecución de los objetivos legales previstos en la norma propuesta.

II- Conclusión

Con base en los fundamentos previamente expuestos, manifestamos que compartimos el criterio técnico del informe de Estudios Económicos remitido con fecha 2 de septiembre de 2025. En ese sentido, el Banco Central del Paraguay reitera su compromiso de continuar facilitando la información estadística necesaria para que el Consejo Nacional de Salarios Mínimos (CONASAM) pueda desempeñar adecuadamente sus funciones.

No obstante, atendiendo a los objetivos y funciones establecidos en la Constitución Nacional y en la Carta Orgánica del Banco Central del Paraguay, se considera que la participación institucional como miembro del citado Consejo no resulta pertinente, en la medida en que las competencias técnicas del BCP no se relacionan con el ámbito laboral ni con la formulación de políticas salariales.

Atentamente,

Directora
Departamento de Asuntos
Jurídicos

Gerente
Unidad Jurídica