



DICTAMEN GUJ.DAJUR N.º 195/2026

Asunción, 3 de junio de 2026

Señores
GABINETE EJECUTIVO DE PRESIDENCIA
BANCO CENTRAL DEL PARAGUAY
Presente

Referencia: EXP-2026-005395 - HCS, COM. DE LEGISLACION,
CODIFICACION JUSTICIA Y TRABAJO
SOLICITA PARECER TECNICO DEL
PROYECTO DE LEY SALARIO MINIMO.

I- Objeto

La Coordinación de la Presidencia de la institución remite para su revisión 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 DE SALARIO MÍNIMO”, presentado por los senadores Yolanda Paredes, Esperanza Martínez De Portillo, José Daniel Oviedo Antúnez, Ignacio Iramain Chilavert, Walter Janusz Ricardo Kobylanski Brandhuber, Gladys Lucía Mendoza De Esparza y Rafael Augusto Filizzola Serra

II- Consideraciones sobre el proyecto de ley

La Comisión de Legislación, Codificación, Justicia y Trabajo de la Cámara de Senadores ha solicitado de la banca matriz “[...] parecer institucional respecto al proyecto [...]” 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 de fecha 21 de mayo de 2026.

El proyecto en cuestión, según los proyectistas “[...] representa una visión transformadora del sistema salarial mínimo paraguayo, en consonancia con las prácticas modernas de países como Brasil, Uruguay y España, que han integrado mecanismos institucionales y técnicos plurales para garantizar justicia económica.”

En la exposición de motivos explican que “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. [...]”

MISIÓN

Preservar y velar por la estabilidad del valor de la moneda y promover la eficacia, integridad y estabilidad del sistema financiero, para colaborar con el bienestar del país.

VISIÓN

Ser una institución técnica e independiente que desarrolle una gestión eficiente y creíble, basada en la excelencia de sus talentos y reconocida en el ámbito nacional e internacional, orientada a preservar el valor de la moneda y la eficacia, integridad y estabilidad del sistema financiero.



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 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. En ese sentido se puede afirmar que la definición propuesta cumple con la finalidad presentada en la exposición de motivos en cuanto se dijera que “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.”

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

MISIÓN

Preservar y velar por la estabilidad del valor de la moneda y promover la eficacia, integridad y estabilidad del sistema financiero, para colaborar con el bienestar del país.

VISIÓN

Ser una institución técnica e independiente que desarrolle una gestión eficiente y creíble, basada en la excelencia de sus talentos y reconocida en el ámbito nacional e internacional, orientada a preservar el valor de la moneda y la eficacia, integridad y estabilidad del sistema financiero.



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.

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 legal de trabajo, de modo que le asegure alimentación adecuada, vivienda digna, educación, vestuario, asistencia sanitaria, transporte y esparcimiento, vacaciones y previsión.	Ley N.º 20744 - Ley de Contrato de Trabajo Art. 116
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 una jornada de trabajo. El salario	Ley Federal del Trabajo, Art. 90

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;

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. [...]”

MISIÓN

Preservar y velar por la estabilidad del valor de la moneda y promover la eficacia, integridad y estabilidad del sistema financiero, para colaborar con el bienestar del país.

VISIÓN

Ser una institución técnica e independiente que desarrolle una gestión eficiente y creíble, basada en la excelencia de sus talentos y reconocida en el ámbito nacional e internacional, orientada a preservar el valor de la moneda y la eficacia, integridad y estabilidad del sistema financiero.



	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.

En cuanto a España, uno de los países citados por los proyectistas, vemos que el Artículo 35 de su constitución establece que “Todos los españoles tienen [...] el derecho [...] a una **remuneración suficiente para satisfacer sus necesidades y las de su familia**, sin que en ningún caso pueda hacerse discriminación por razón de sexo.”, dejando claro que la ley regulara un estatuto de los trabajadores⁹.

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.
⁹ Real Decreto Legislativo 2/2015, de 23 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley del Estatuto de los Trabajadores. En su artículo 27 se regula como se fijará el salario mínimo interprofesional, previa consulta con las organizaciones sindicales y asociaciones empresariales más representativas.

MISIÓN
Preservar y velar por la estabilidad del valor de la moneda y promover la eficacia, integridad y estabilidad del sistema financiero, para colaborar con el bienestar del país.
VISIÓN
Ser una institución técnica e independiente que desarrolle una gestión eficiente y creíble, basada en la excelencia de sus talentos y reconocida en el ámbito nacional e internacional, orientada a preservar el valor de la moneda y la eficacia, integridad y estabilidad del sistema financiero.



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 1948¹⁰, al Pacto internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, también adoptado por la ONU en 1966¹¹, así como a nivel regional con la Declaración Americana de Derechos y Deberes del Hombre¹² 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, reiteramos lo mencionado en el MEMORANDO GUJ.DAJUR N.º 357/2025 de fecha 10 de setiembre de 2025 en cuanto 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”*¹³. 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.”

Ahora bien, el objetivo principal de la reforma propuesta, de acuerdo con lo que se puede deducir de la exposición de motivos, se encuentra en la modificación de los parámetros a ser utilizados para la fijación del salario mínimo. Esto teniendo en cuenta que los redactores consideran que el mecanismo de determinación del salario mínimo actual “No puede seguir determinado por fórmulas técnicas aisladas, desconectadas del verdadero costo de vida del trabajador paraguayo.” (sic).

¹⁰ 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

¹¹ 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.

¹² 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.

¹³ 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.

MISIÓN

Preservar y velar por la estabilidad del valor de la moneda y promover la eficacia, integridad y estabilidad del sistema financiero, para colaborar con el bienestar del país.

VISIÓN

Ser una institución técnica e independiente que desarrolle una gestión eficiente y creíble, basada en la excelencia de sus talentos y reconocida en el ámbito nacional e internacional, orientada a preservar el valor de la moneda y la eficacia, integridad y estabilidad del sistema financiero.



Por tanto, han 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); ajustado a la canasta representativa de consumo de los trabajadores.
- c) La evolución del salario mínimo real promedio de los últimos 5 años;
- d) Variables de productividad laboral;
- e) Evolución del PIB per cápita.
- f) Situación del empleo formal, desempleo e informalidad laboral.

En cuanto a los criterios técnicos, es indudable que su elección varía según la realidad y complejidad de cada país¹⁴, 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.*”¹⁵

De la cita anterior se puede colegir 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 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

¹⁴ 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

¹⁵ Ver MEWPLW/2024/7. Consideraciones generales sobre las metodologías, punto 9.

MISIÓN

Preservar y velar por la estabilidad del valor de la moneda y promover la eficacia, integridad y estabilidad del sistema financiero, para colaborar con el bienestar del país.

VISIÓN

Ser una institución técnica e independiente que desarrolle una gestión eficiente y creíble, basada en la excelencia de sus talentos y reconocida en el ámbito nacional e internacional, orientada a preservar el valor de la moneda y la eficacia, integridad y estabilidad del sistema financiero.



OIT, entre los que se encuentra Paraguay¹⁶, 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 ¹⁷	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 variaciones en el costo de la vida por familia, las condiciones del mercado de trabajo y las estructuras salariales.	Artículos 561 fracción III y 562 de la Ley Federal del Trabajo
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	Ley N.º 10449, Art. 17

¹⁶ Miembro de la OIT de 1919 a 1937 y desde 05.09.1956 a la fecha.
¹⁷ 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;”



	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	
España	a) El índice de precios de consumo. b) La productividad media nacional alcanzada. c) El incremento de la participación del trabajo en la renta nacional. d) La coyuntura económica general.	Real Decreto Legislativo 2/2015, de 23 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley del Estatuto de los Trabajadores. Artículo 27.

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.

Finalmente, sobre este artículo, nos permitimos citar al área técnica de Estudios Económicos del Banco Central del Paraguay, quien se expidió mediante el informe técnico de fecha 28 de mayo de 2026 expresando lo siguiente: “ [...] el Banco Central del Paraguay (BCP) manifiesta su plena disposición a poner a consideración del Consejo Nacional de Salario Mínimo (CONASAM) la información estadística elaborada en el marco de sus funciones institucionales que pudiera resultar de utilidad para los procesos de análisis y toma de decisiones. En particular, podrán ser facilitados el Índice de Precios al Consumidor (IPC) general, la evolución del salario mínimo real y la evolución del PIB per cápita.

Dicha información podrá ser proveída de manera oportuna cada vez que sea requerida por el referido Consejo, conforme a los mecanismos habituales de provisión de datos institucionales.

En lo que respecta al índice de canasta básica del trabajador y al IPC ajustado a una canasta representativa de consumo de los trabajadores, se informa que actualmente el BCP no dispone de estimaciones construidas sobre canastas desagregadas orientadas a sectores económicos ni niveles de ingreso específicos.”

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.

Art. 252º Comisión Nacional de Salario Mínimo (CONASAM).
La Comisión Nacional de Salario Mínimo (CONASAM) es el órgano técnico-resolutivo, responsable de evaluar, determinar y fijar la propuesta de salario mínimo. Su composición respetará el principio de diálogo social tripartito paritario y estará conformado por:

MISIÓN
Preservar y velar por la estabilidad del valor de la moneda y promover la eficacia, integridad y estabilidad del sistema financiero, para colaborar con el bienestar del país.
VISIÓN
Ser una institución técnica e independiente que desarrolle una gestión eficiente y creíble, basada en la excelencia de sus talentos y reconocida en el ámbito nacional e internacional, orientada a preservar el valor de la moneda y la eficacia, integridad y estabilidad del sistema financiero.



I. Miembros con derecho a voz y voto (6 miembros):

- Sector Estatal: Un (1) representante del Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social (quien ejercerá la Presidencia con voto de calidad en caso de empate) y un (1) representante del Ministerio de Economía y Finanzas.
- Sector Empleador: Dos (2) representantes designados por gremios legalmente reconocidos.
- Sector Trabajador: Dos (2) representantes designados por centrales sindicales con personería.

II. Miembros asesores (con voz, sin voto):

- Un (1) representante del Banco Central del Paraguay (BCP).
- Un (1) representante del Instituto Nacional de Estadísticas (INE).
- Dos (2) representantes del ámbito académico, quienes serán ser docentes investigadores escalafonados con especialidad en economía, estadística o derecho laboral, designados a propuesta del Consejo de Universidades.

Los miembros de la CONASAM ejercerán sus funciones ad honorem y durarán tres (3) años en sus funciones, pudiendo ser designados por un solo periodo consecutivo adicional. Los miembros permanecerán en sus cargos hasta tanto sean nombrados sus sucesores, garantizando la continuidad técnica del órgano.

La primera observación que se puede verificar al contrastar el proyecto con la redacción vigente es la sustitución del vocablo “consejo”¹⁸ 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 distingue de la normativa vigente¹⁹ al ampliar su conformación, aunque respeta su naturaleza tripartita (gobierno, empleador y empleado)²⁰ que es la más aceptada por el derecho comparado y recomendada por la OIT. En la conformación propuesta se distingue a miembros con voz y voto, de aquellos que tienen voz, pero no voto, denominados estos últimos miembros asesores (Banco Central del Paraguay y el Instituto Nacional de Estadística, así como representantes del ámbito académico).

Sobre el punto, nos permitimos citar nuevamente al área técnica de Estudios Económicos del Banco Central del Paraguay cuyo informe técnico del 28 de mayo señala: “[...] considerando la naturaleza y el alcance de las competencias atribuidas legalmente al Banco Central del Paraguay, podría considerarse que la participación institucional permanente en calidad de miembro del CONASAM no se encuentra directamente vinculada al ámbito principal de especialización técnica de la Entidad, el cual difiere de las materias propias de la política laboral

¹⁸ 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”.

¹⁹ 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”. [...]”

²⁰ 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

MISIÓN

Preservar y velar por la estabilidad del valor de la moneda y promover la eficacia, integridad y estabilidad del sistema financiero, para colaborar con el bienestar del país.

VISIÓN

Ser una institución técnica e independiente que desarrolle una gestión eficiente y creíble, basada en la excelencia de sus talentos y reconocida en el ámbito nacional e internacional, orientada a preservar el valor de la moneda y la eficacia, integridad y estabilidad del sistema financiero.



y salarial. Lo anterior se señala sin perjuicio de la plena disposición del BCP de continuar brindando cooperación técnica y apoyo en materia de información estadística, en el marco de sus competencias institucionales y conforme a los requerimientos que pudieran plantearse”.

Finalmente se mantiene el carácter *ad honorem* para los miembros designados previsto en la norma vigente.

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 multivariantes, 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.

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)²¹ 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 nacional²².

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. En ese mismo sentido, nos permitimos citar al área técnica de Estudios Económicos del Banco Central del Paraguay, quien ante una consulta similar [ver Expediente: S-2502662] remitió a la Comisión de Derechos Humanos de la Honorable Cámara de Senadores el informe técnico de fecha 02 de septiembre de 2025, en el que se expresa lo siguiente: “[...] 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”.

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 “qué 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”.

²¹ 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; [...]

²² Ver Ley N.º 7278/2024 / QUE REGULA LA ORGANIZACIÓN ADMINISTRATIVA DEL ESTADO, art 19 y otros.

MISIÓN
Preservar y velar por la estabilidad del valor de la moneda y promover la eficacia, integridad y estabilidad del sistema financiero, para colaborar con el bienestar del país.
VISIÓN
Ser una institución técnica e independiente que desarrolle una gestión eficiente y creíble, basada en la excelencia de sus talentos y reconocida en el ámbito nacional e internacional, orientada a preservar el valor de la moneda y la eficacia, integridad y estabilidad del sistema financiero.

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 de la Comisión 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, la Comisión 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.

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 a los artículos 250 y 255 de la presente ley la cual será anual y habilitará una convocatoria a revisión extraordinaria, la cual 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

MISIÓN

Preservar y velar por la estabilidad del valor de la moneda y promover la eficacia, integridad y estabilidad del sistema financiero, para colaborar con el bienestar del país.

VISIÓN

Ser una institución técnica e independiente que desarrolle una gestión eficiente y creíble, basada en la excelencia de sus talentos y reconocida en el ámbito nacional e internacional, orientada a preservar el valor de la moneda y la eficacia, integridad y estabilidad del sistema financiero.



propuesto expresa que la 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 lo proyectado y cuya circunstancia sería de imposible cumplimiento.

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 256²³ y debería ser referenciada como “LEY N° 5764 QUE MODIFICA EL ARTÍCULO 255 DE LA LEY N° 213/93 "QUE ESTABLECE EL CÓDIGO DEL TRABAJO", Y DEROGA EL ARTÍCULO 256 DEL MISMO” [el resaltado es nuestro], tal y como fue aprobada y promulgada.

CONCLUSIÓN

Mas allá de las sugerencias de forma realizadas y los fundamentos previamente expuestos, esta Unidad Jurídica no tiene objeciones que realizar al proyecto de referencia.

Atentamente.

²³ LEY N° 5764 QUE MODIFICA EL ARTÍCULO 255 DE LA LEY N° 213/93 "QUE ESTABLECE EL CÓDIGO DEL TRABAJO", Y DEROGA EL ARTÍCULO 256 DEL MISMO. Artículo 3º. - Derógase el Artículo 256 de la Ley N° 213/93 "QUE ESTABLECE EL CÓDIGO DEL TRABAJO".

MISIÓN

Preservar y velar por la estabilidad del valor de la moneda y promover la eficacia, integridad y estabilidad del sistema financiero, para colaborar con el bienestar del país.

VISIÓN

Ser una institución técnica e independiente que desarrolle una gestión eficiente y creíble, basada en la excelencia de sus talentos y reconocida en el ámbito nacional e internacional, orientada a preservar el valor de la moneda y la eficacia, integridad y estabilidad del sistema financiero.