

DICTAMEN JURÍDICO DGPEJBF N° 69/2025

Señor Coordinador:

Se remite el siguiente parecer jurídico con relación a la consulta recibida vía correo atencion_sociedades@hacienda.gov.py, en fecha 26 de agosto de 2025, respecto al alcance de los dictámenes emitidos por este Departamento de Análisis y Emisión de Dictámenes, publicados en la página web del Ministerio de Economía y Finanzas.

Antecedentes:

La consulta textualmente menciona que: *“Debido al aumento de dictámenes sobre diversos temas publicados recientemente en la página del Ministerio de Economía y Finanzas, quisiéramos realizar las siguientes consultas [...]:*

- *¿Los dictámenes expedidos por los analistas de la Dirección de Personas y Estructuras Jurídicas y Beneficiarios Finales tienen carácter vinculante respecto de los pronunciamientos ya emitidos?*
- *¿O deben entenderse únicamente como criterios legales orientativos de la institución?*

Estas consultas las formulamos a fin de contar con mayor certeza al momento de recomendar actos jurídicos a nuestros clientes, y de esa forma saber si corresponde considerar los dictámenes como guías de criterio institucional o bien como pronunciamientos vinculantes y obligatorios para todos los casos.

Análisis Jurídico:

En primer término cabe mencionar que esta Dirección General, conforme a su Ley de creación N° 6446/2019 “*CREA EL REGISTRO ADMINISTRATIVO DE PERSONAS Y ESTRUCTURAS JURÍDICAS Y EL REGISTRO ADMINISTRATIVO DE BENEFICIARIOS FINALES DEL PARAGUAY*”, tiene por objeto incorporar mecanismos de transparencia, para asegurar la existencia de información adecuada, precisa y oportuna sobre el Beneficiario final y el control de las personas y estructuras jurídicas (PEJ), así como establecer pautas y fiscalizar a éstas PEJ.

De acuerdo a lo mencionado, cabe aclarar que esta Dirección General emite dos tipos de dictámenes a saber:



- **Dictamen Técnico:** expedido por el Departamento de Registros, dependiente de la Coordinación de Registros y Análisis, para la inscripción de las sociedades anónimas y de responsabilidad limitada, en la Dirección General de los Registros Públicos, ello conforme al artículo 1051 del Código Civil.
- **Dictamen Jurídico:** expedido por el Departamento de Análisis y Emisión de Dictámenes, dependiente de la Coordinación de Registros y Análisis, el cual procede ante solicitudes de análisis respecto a las cuestiones que caen dentro de la competencia de esta Dirección General (interpretaciones respecto a las normas societarias contenidas en el Código Civil y otras leyes especiales, así como lo concerniente a las reglas para identificación de beneficiarios finales, establecido en la Ley N° 6446/2019 y sus reglamentaciones).

Los dictámenes publicados en página web del Ministerio de Economía y Finanzas (<https://www.mef.gov.py/es/dependencias/direcciones/direccion-general-personas-estructuras-juridicas-beneficiarios-finales/dictamenes>), son aquellos emitidos por este Departamento de Análisis y Emisión de Dictámenes, y su publicación tiene por objeto establecer parámetros de aplicación de las normas a casos que resulten símiles a los estudiados en ellas.

Respecto al alcance legal de los dictámenes jurídicos emitidos, no debe perderse de vista que éstos constituyen actos de administración previos al acto administrativo, salvo la particularidad que se señala más adelante. A tenor de lo mencionado, el Diccionario de Ciencias Jurídicas Políticas y Sociales, Manuel Ossorio, 1º edición, define al Dictamen como una opinión o consejo de un organismo o autoridad acerca de una cuestión, o, parecer técnico de un abogado sobre un caso que se consulta.

En el mismo sentido, el prestigioso administrativista Miguel Marienhoff, en su libro “Tratado de Derecho Administrativo”, edición 1982, pág. 93 y siguientes, sostiene “19) c) Administración “interna” y “externa”. Administración “interna” es la actividad que el órgano administrador realiza para su propia organización, y en cuya labor no entra en relación con terceros. Tratase pues, de una actividad jurídica. El contenido de esos tipos de administración incide en los conceptos de “acto de administración” y de “acto administrativo”. El acto de administración responde a la actividad interna de la Administración; el acto administrativo corresponde a la actividad externa de la misma... La actividad “externa” tiene por objeto la satisfacción de los intereses públicos, cuya gestión le compete a la Administración. La actividad “interna” no tiene ese



objeto sino el de lograr el mejor funcionamiento del ente..." Marienhoff prosigue: "20) d) Administración "consultiva". Es una actividad "preparatoria" de la manifestación "activa" de la Administración. Consiste en una función de colaboración. Por eso es que generalmente aparecen vinculadas estas dos formas de la actividad administrativa. La actividad "consultiva" se justifica por el carácter técnico –en su amplio sentido- que revisten ciertas decisiones administrativas. Con ello tiéndese a lograr el mayor acierto en la decisión. Los órganos consultivos generalmente son colegiados, pero pueden ser "individuales" [...]"

Así también, traemos a colación lo señalado por Manuel María Diez en su obra: Derecho Administrativo, Tomo I, en el que se señala que la doctrina califica los "pareceres" en tres categorías: a) Consulta Facultativa, b) Consulta Obligatoria, y c) Consulta Vinculante.

Los dictámenes emitidos por este Departamento, procedentes de consultas genéricas planteadas por los ciudadanos, caen dentro de las facultativas, donde, recibida la petición o consulta [amparada en el artículo N° 40 de la Constitución de la República], la máxima autoridad de la Dirección General determina los procedimientos internos para darse respuesta a la consulta.

Consecuente con el principio de legalidad, cabe señalar que el carácter vinculante de los dictámenes jurídicos emitidos por esta área solo podrá devenir de las prescripciones normativas que así lo establezcan, condición [carácter vinculante] que no se encuentra establecida en las normas que aplica esta Dirección General.

Aclárese también que, con base a las competencias establecidas en el inciso c¹ del artículo 14 de la Ley N° 6446/2019, en determinados trámites gestionados ante esta DGPEJBF (recursos administrativos interpuestos, denuncias presentadas, requerimientos, etc.) la dirección general de esta DGPEJBF resuelve tales cuestiones mediante providencia -VºBº-, inserta en los mismos dictámenes jurídicos que le anteceden, ello por celeridad procesal, pero en dichos casos, el acto administrativo quedará determinado como tal con la providencia de la dirección general y no con el dictamen jurídico, propiamente.

Respondiendo a las preguntas puntuales realizadas por el consultante referimos lo siguiente:

¹ c) Realizar la fijación de pautas, el registro administrativo y la fiscalización de las personas y estructuras jurídicas.



Dirección General de Personas y Estructuras Jurídicas y de Beneficiarios Finales
Coordinación de Registros y Análisis
Departamento de Análisis y Emisión de Dictámenes

- *¿Los dictámenes expedidos por los analistas de la Dirección de Personas y Estructuras Jurídicas y Beneficiarios Finales tienen carácter vinculante respecto de los pronunciamientos ya emitidos?*
- *¿O deben entenderse únicamente como criterios legales orientativos de la institución?*

Como ya se menciona más arriba, los dictámenes jurídicos suscriptos por los funcionarios de este Departamento de Análisis y Emisión de Dictámenes, no tienen carácter vinculante, con base a que no existe normativa legal que así lo establezca, y, por tanto, la dirección general puede apartarse de tales criterios.

En base a las referencias vertidas, se recomienda:

1. **PUBLICAR** el contenido del presente dictamen en la página web del Ministerio de Economía y Finanzas.

Es nuestro Dictamen.

Dictamen de Fecha: 27/08/2025
Exp. SIME -----
Recurrente: Estudio Jurídico.
Ref. Consulta sobre Dictámenes de la DGPEJBF.
Elaborado por: Lourdes Duré.
Verificado por: Alejandro Cardozo.
Departamento de Análisis y Emisión de Dictámenes.

VºBº

Coordinación de Registros y Análisis

