

**DICTAMEN JURIDICO DGPEJBF N° 49/2025**

**Señor Coordinador:**

Con relación a la consulta recibida del Departamento de Registro mediante Informe Técnico de fecha 22 de mayo de 2025, respecto a la interpretación del Art. 4º de la Ley N° 2582/05 *“QUE ESTABLECE LA ZONA DE SEGURIDAD FRONTERIZA DE LA REPÚBLICA DEL PARAGUAY”* remitimos el siguiente parecer jurídico.

**I. ANTECEDENTES**

Por el informe técnico referenciado se solicitó un dictamen jurídico en el marco del trámite N° 113940, correspondiente a la constitución de una sociedad anónima, cuyo domicilio fue establecido en la **ciudad de Concepción, Departamento de Concepción**.

La consulta surge a raíz de una observación en la escritura pública de constitución, que en su artículo 5º estipuló que las acciones serán "ordinarias nominativas". El analista actuante observó que las acciones deberían ser **nominativas no endosables**.

La parte recurrente, por su parte, argumenta que la **Ley N° 2532/05 no es aplicable** en este caso, dado que los accionistas son de nacionalidad paraguaya.

En este contexto, el departamento requirente de la consulta solicita un pronunciamiento jurídico sobre la **aplicabilidad y observancia de la Ley N° 2532/05** en el marco de las solicitudes de dictamen para la constitución de sociedades en zonas de seguridad fronteriza.

Al respecto, se procederá al análisis jurídico en los términos y alcances establecidos en la **Ley 2532/05 “Que establece la Zona de Seguridad Fronteriza de la República del Paraguay”** y su modificatoria la **Ley 2647/05”,** así como la **Ley N° 5.895/2017 “Que establece reglas de transparencia en el régimen de las sociedades constituidas por acciones”**.

**II. ANALISIS JURÍDICO:**

La **Ley N° 2532/2005 “QUE ESTABLECE LA ZONA DE SEGURIDAD FRONTERIZA DE LA REPÚBLICA DEL PARAGUAY”,** en su artículo 1º<sup>1</sup> define la zona de seguridad fronteriza como la franja de 50 km, adyacente a la frontera terrestre y fluvial.

Específicamente en su artículo 2º<sup>2</sup>, **prohíbe que extranjeros oriundos de países limítrofes o personas jurídicas mayoritariamente integradas por ellos sean propietarios, condóminos o usufructuarios de inmuebles rurales en esta zona, salvo autorización por Decreto del Poder**

---

<sup>1</sup> **Artículo 1º.-** Se establece zona de seguridad fronteriza la franja de 50 kilómetros adyacente a las líneas de frontera terrestre y fluvial dentro del territorio nacional.

<sup>2</sup> **Artículo 2º.-** Salvo autorización por decreto del Poder Ejecutivo, fundada en razones de **interés público**, como aquellas actividades que generan ocupación de mano de obra en la zona de seguridad fronteriza, **los extranjeros oriundos de cualquiera de los países limítrofes de la República** o las personas jurídicas integradas mayoritariamente por extranjeros oriundos de cualquiera de los países limítrofes de la República, **no podrán ser propietarios, condóminos o usufructuarios de inmuebles rurales.**



## DIRECCION GENERAL DE PERSONAS Y ESTRUCTURAS JURIDICAS Y BENEFICIARIOS FINALES

Ejecutivo, fundada en razones de **interés público**, como aquellas **actividades que generan ocupación de mano de obra** en la Zona de Seguridad Fronteriza. *(Las negritas son nuestras)*.

Sin embargo, en su artículo 3º<sup>3</sup> (Modificado por la Ley N° 2.647/05), **exceptúa de la prohibición los derechos adquiridos antes de la vigencia de la Ley, derechos sucesorios, inmuebles adjudicados judicialmente o entregados en dación en pago a bancos, y extranjeros con radicación permanente en Paraguay.** *(Las negritas son nuestras)*.

Por su parte en su artículo 4º<sup>4</sup> refiere que **las acciones o títulos de sociedades y los certificados de aportación de las cooperativas que pretendan ser propietarios en la zona deben ser nominativos y no endosables.** *(Las negritas son nuestras)*.

### **Evolución de la Transparencia en Sociedades y la Ley de Seguridad Fronteriza en Paraguay**

Es importante destacar que, cuando se promulgó la **Ley N° 2532/2005**, que estableció la **Zona de Seguridad Fronteriza de la República del Paraguay**, las sociedades por acciones aún podían emitir acciones al portador. Esto significaba que no era obligatorio identificar a los propietarios de dichas acciones, lo que generaba una falta de transparencia en el sistema.

Posteriormente, la **Ley N° 5.895/2017 “Que establece reglas de transparencia en el régimen de las sociedades constituidas por acciones”**, modificado por la **Ley N° 6399/2019**, abordó directamente esta situación. Su objetivo principal fue establecer reglas de transparencia en las sociedades por acciones, garantizando información adecuada, precisa y oportuna sobre el beneficiario final y el control de las personas jurídicas. Para lograrlo, esta Ley exige que todas las acciones sean nominativas, asegurando así la identificación de los accionistas y promoviendo una mayor transparencia en el control de las sociedades.

### **Restricciones y Obligaciones de la Ley de Seguridad Fronteriza**

La Ley N° 2532/05, en su **artículo 5º<sup>5</sup>**, establece que los notarios públicos no pueden elevar a escritura pública negocios jurídicos que contravengan el Artículo 2º de la misma Ley.

Asimismo, su **artículo 8º<sup>6</sup>** estipula que los actos que infrinjan la ley serán nulos y estarán sujetos a una multa equivalente al doble del valor de la operación.

<sup>3</sup> **Artículo 3º.-** Las disposiciones del Artículo 2º de la presente Ley no afectarán los derechos adquiridos debidamente comprobados antes de la vigencia de esta Ley. Tampoco podrán invocarse contra los derechos sucesorios de los ciudadanos oriundos de los países limítrofes, cuando los mismos versen sobre inmuebles o sociedades incursos en la mencionada zona. Asimismo, **quedan excluidos de esta normativa** los inmuebles que por subasta pública fueren adjudicados judicialmente o entregados en concepto de dación en pago a favor de bancos o entidades financieras, reguladas por la Ley N° 861 del 24 de junio de 1996 “GENERAL DE BANCOS, FINANCIERAS Y OTRAS ENTIDADES DE CRÉDITO”, de dichos países, cualquiera sea la fecha de formalización de la garantía; y **los derechos de los extranjeros oriundos de cualquiera de los países limítrofes, con radicación permanente en la República.** Igualmente, no afectará a gravámenes constituidos antes de la vigencia de esta normativa legal a favor de las personas físicas o jurídicas caracterizadas en la presente Ley.

<sup>4</sup> **Artículo 4º.-** Serán nominativas y no endosables las acciones o títulos de las sociedades por acciones y los certificados de aportación de las cooperativas de aquéllos que pretenden ser propietarios, copropietarios o usufructuarios de inmuebles rurales en zona de seguridad fronteriza.

<sup>5</sup> **Artículo 5º.-** Los notarios públicos no podrán elevar a escrituras públicas negocios jurídicos no autorizados por la disposición del Artículo 2º de la presente Ley.



**DIRECCION GENERAL DE PERSONAS Y ESTRUCTURAS JURIDICAS Y BENEFICIARIOS FINALES**

**La prohibición se aplica específicamente a la titularidad o dominio de la propiedad sobre inmuebles rurales a extranjeros de cualquiera de los países limítrofes de la República del Paraguay (Argentina, Brasil y Bolivia). (Las negritas son nuestras).**

En otras palabras, esta normativa establece claramente las limitaciones tanto objetivas como subjetivas en la aplicación de la Ley de Seguridad Fronteriza. Estas disposiciones son de carácter obligatorio, y su incumplimiento puede acarrear sanciones legales.

**Condiciones para la aplicabilidad de la Ley de Seguridad Fronteriza, con relación a las sociedades constituidas por acciones:**

- 1. Ubicación del Inmueble:** El inmueble en cuestión debe ser de naturaleza **rural** y estar ubicado dentro de la **Zona de Seguridad Fronteriza** de la República del Paraguay. Esta zona comprende la franja de 50 kilómetros adyacente a las líneas de frontera terrestre y fluvial.
- 2. Acto Jurídico Relacionado con el Inmueble:** La sociedad por acciones debe pretender o manifestar su intención de adquirir la **propiedad, condominio o usufructo** de dicho inmueble rural. La ley no aplica a otros tipos de derechos o a inmuebles urbanos.

**Efecto del cumplimiento de las condiciones establecidas en la Ley, es decir, dado que la sociedad adquirirá inmuebles afectados a la zona de seguridad fronteriza:**

**1. Composición Accionaria (Prohibición del Art. 2°):**

- ✓ La sociedad no debe estar **integrada mayoritariamente por extranjeros sin radicación, oriundos de cualquiera de los países limítrofes** de la República del Paraguay.
- ✓ La "mayoría" señalada en la Ley, se computa sobre el **paquete accionario total**, es decir, la suma de las participaciones accionarias de todos los extranjeros oriundos de países limítrofes sin radicación, en su conjunto. Si de esta suma, se **supera el 50% del capital social**, la sociedad queda sujeta a la prohibición para adquirir inmuebles rurales en la zona.

**2. Tipo de Acciones (Requisito del Art. 4°):**

- ✓ Las acciones o títulos representativos del capital social de la sociedad que pretenda adquirir el inmueble rural en la zona de seguridad fronteriza deben ser nominativas y **no endosables**. Se reitera aquí que con la vigencia de la Ley N° 5895/2017, modificado por la Ley N° 6399/2019, todas las acciones sólo pueden ser nominativas.

---

<sup>6</sup> **Artículo 8°.-** *Los actos jurídicos que contraríen lo dispuesto en esta Ley, serán nulos, sin perjuicio de las demás sanciones que pudieran corresponderles a los jueces, funcionarios y a los notarios públicos intervinientes. La nulidad del acto traerá aparejada una multa equivalente al doble del valor de la operación.*



#### DIRECCION GENERAL DE PERSONAS Y ESTRUCTURAS JURIDICAS Y BENEFICIARIOS FINALES

- ✓ Este requisito se activa en el **momento en que la sociedad busca adquirir el inmueble afectado por la Ley de Seguridad Fronteriza** y no necesariamente desde la constitución de la misma.
- ✓ Asimismo, se aclara que la constitución del domicilio social dentro de la zona de afectación de la Ley de Seguridad Fronteriza no implica la aplicación de la misma. Se reitera que resultará aplicable desde que se cumplan las condiciones señaladas en este Dictamen.

#### Implicancias para sociedades en la Zona de Seguridad Fronteriza

Basado en la normativa referenciada se deduce que, **si una sociedad por acciones pretende ser propietaria de inmuebles rurales afectados por la Ley de Seguridad Fronteriza**, debe considerarse los siguientes supuestos:

- ✓ **Sociedades en Proceso de Formación:** Es crucial que estas sociedades ajusten su estructura accionaria desde el inicio para evitar que extranjeros de países limítrofes ostenten una participación mayoritaria en el capital social. Esto asegura el cumplimiento con la Ley de Seguridad Fronteriza desde su concepción.
- ✓ **Sociedades Constituidas:** Si una sociedad existente prevé la adquisición de inmuebles afectados, deberá cerciorarse que sus estatutos señalen expresamente que sus acciones son no endosables.

#### Responsabilidad Notarial en la constitución societaria para Inmuebles en Zona de Seguridad Fronteriza: Aclaración sobre Aportes de Inmuebles

De conformidad a lo establecido en la Ley, los **escribanos públicos** tienen la ineludible responsabilidad de verificar que todo acto de constitución de sociedades por acciones que tenga por objeto la adquisición de inmuebles rurales ubicados en la zona de seguridad fronteriza cumpla con las condiciones establecidas en la normativa vigente, antes de elevarlo a escritura pública.

Específicamente, los notarios deben asegurarse de:

- ✓ La sociedad no cuente con una **participación mayoritaria de extranjeros oriundos de países limítrofes que carezcan de radicación permanente en Paraguay.**
- ✓ Las **acciones** representativas del capital social sean nominativas y **no endosables**, en concordancia con la Ley 2532/05 y su modificatoria Ley 2647/05.

Es fundamental entender que esta verificación notarial **aplica cuando el aporte accionario a una sociedad (sea en su formación inicial o mediante un aumento de capital) consiste en bienes inmuebles rurales afectados por la zona de seguridad fronteriza.**

La forma en que se transfiere la titularidad del inmueble, ya sea por compraventa directa o como aporte al capital social, **no exime a la operación del cumplimiento de las disposiciones de la Ley de Seguridad Fronteriza.** Por lo tanto, el escribano debe realizar las mismas verificaciones mencionadas anteriormente en estos casos.

#### Excepciones y autorizaciones



**DIRECCION GENERAL DE PERSONAS Y ESTRUCTURAS JURIDICAS Y BENEFICIARIOS FINALES**

Las únicas salvedades a esta regla son las **excepciones** establecidas en la Ley 2647/05, que modifica el Artículo 3° de la Ley 2532/05, tales como:

- ✓ Derechos adquiridos debidamente comprobados antes de la vigencia de la Ley 2532/05.
- ✓ Derechos sucesorios de ciudadanos oriundos de países limítrofes sobre inmuebles o sociedades en la zona.
- ✓ Inmuebles adjudicados judicialmente por subastas públicas o entregadas en dación en pago a bancos o entidades financieras reguladas por la Ley N° 861/96 de países limítrofes.
- ✓ Derechos de extranjeros oriundos de países limítrofes con radicación permanente en la República.
- ✓ Gravámenes constituidos antes de la vigencia de la normativa a favor de personas físicas o jurídicas caracterizadas en la Ley.

Con relación a la prohibición a **extranjeros oriundos de países limítrofes, o personas jurídicas con una integración mayoritaria de estos, no pueden ser propietarios, condóminos o usufructuarios de inmuebles rurales en la Zona de Seguridad Fronteriza**, corresponde también aclarar que el artículo 2° de la Ley 2532/05 establece una excepción fundamental: la posibilidad de obtener una **autorización por Decreto del Poder Ejecutivo**. Esta autorización debe estar **fundada en razones de interés público**, como aquellas actividades que promuevan la **ocupación de mano de obra en la Zona de Seguridad Fronteriza**.

### **III. CONCLUSIÓN Y RECOMENDACIÓN**

Con base en el análisis de la Ley 2532/05, su modificatoria Ley 2647/05 complementada por la Ley 5895/17 "Que establece reglas de transparencia en el régimen de las sociedades constituidas por acciones", modificado por la Ley N° 6399/2019, se establecen las condiciones que deben cumplir las sociedades que pretendan adquirir la propiedad o el dominio de inmuebles rurales en las zonas de seguridad fronteriza, por lo tanto, recomendamos:

1. Elevar el contenido de este Dictamen al área consultora, para su conocimiento.
2. Publicar el contenido de este Dictamen, en la página web del MEF.

**Es nuestro dictamen.**

<b>Dictamen de Fecha:</b> 23 de junio de 2025
<b>Expte. Sime:</b> ----
<b>Recurrente:</b> DGPEJBF
<b>Ref. :</b> Análisis del Art. 4° de la Ley 2532/05 para la constitución de sociedades en zona de seguridad fronteriza.
<b>Elaborado por:</b> Celestina Páez / Ariel Martínez
<b>Verificado por:</b> Alejandro Cardozo
<b>Departamento de Análisis y Emisión de Dictámenes</b>

**V° B°**

**Coordinación de Registros y Análisis**

