

ARTÍCULO ORIGINAL

SEGURIDAD JURÍDICA TERRITORIAL FRENTE A LA DESACTUALIZACIÓN REGISTRAL INMOBILIARIA EN PARAGUAY: ESTUDIO EMPÍRICO DEL CASCO URBANO DE QUIINDY (2015)*Territorial Legal Security in the Face of Outdated Real Estate Registration in Paraguay: Empirical Study of the Urban Area of Quiindy (2015)*DOI: <https://doi.org/10.65740/h4w9b387>**Carlos Roberto Olmedo Melgarejo**

Universidad Nacional de Asunción, Paraguay.

ORCID: <https://orcid.org/0009-0009-7299-1572>Autor de correspondencia: carlosolmedo79@gmail.com**Resumen**

La articulación entre el catastro y el registro inmobiliario es una condición de la seguridad jurídica y de la gobernanza territorial. Este artículo analiza la desarticulación institucional entre el sistema catastral, el sistema registral y la administración fiscal municipal en Paraguay, tomando como caso los bienes inmuebles del casco urbano del distrito de Quiindy, departamento de Paraguarí, durante 2015. El objetivo fue identificar los tipos de posesión existentes sobre los inmuebles urbanos, verificar la correspondencia entre la ocupación efectiva y la titularidad registral e identificar las principales causas de la desactualización de la información registral en la Dirección General de los Registros Públicos. Se empleó un diseño descriptivo, no experimental, con componentes cuantitativos y cualitativos: análisis jurídico-normativo, relevamiento territorial de 165 manzanas (universo catastral de 2.215 lotes), encuestas a moradores, observación directa y contraste técnico entre las bases de datos de la Municipalidad de Quiindy, del Servicio Nacional de Catastro y de la Dirección General de los Registros Públicos. El 68,86% de los inmuebles correspondía a ocupaciones municipales, el 31% a propiedades privadas y el 0,14% a inmuebles fiscales. Solo el 7% de los inmuebles privados presentaba concordancia entre los moradores actuales y los titulares registrales; el 93% restante mostraba distintos grados de desactualización. Los costos de regularización (mensura administrativa, honorarios e impuesto inmobiliario) sumaron el 56% de las causas declaradas por los moradores. Se concluye que la falta de interoperabilidad interinstitucional, la centralización administrativa y los elevados costos de regularización son factores determinantes de inseguridad jurídica territorial, y se aportan insumos para políticas de modernización de la administración territorial.

Palabras clave: catastro registral, seguridad jurídica territorial, gobernanza de tierras, regularización registral inmobiliaria, administración territorial, Paraguay.

Abstract

The link between the cadastre and the real estate registry is a condition for legal security and territorial governance. This article analyzes the institutional disarticulation between the cadastral system, the real estate registry system, and municipal fiscal administration in Paraguay, using the properties of the urban area of the Quiindy district, Paraguarí department, in 2015 as a case study. The aim was to identify the types of possession affecting urban properties, verify the correspondence between actual occupation and registered ownership, and identify the main causes of outdated registry information at the General Directorate of Public Registries. A descriptive, non-experimental design with quantitative and qualitative components was used: legal and normative analysis, a territorial survey of 165 blocks (an cadastral universe of 2,215 lots), resident surveys, direct observation, and a technical comparison of the databases of the Municipality of Quiindy, the National Cadastre Service, and the General Directorate of Public Registries. Of the properties, 68,86% were municipal occupations, 31% private properties, and 0.14% state-owned. Only 7% of private properties showed consistency between current occupants and registered owners; the remaining 93% presented varying degrees of outdated information. Regularization costs (administrative surveying, professional fees, and property tax) accounted for 56% of the causes reported by residents. The study concludes that the lack of interinstitutional interoperability, administrative centralization, and high regularization costs are determining factors of territorial legal insecurity, and it provides inputs for policies to modernize land administration.

Cómo citar: Olmedo Melgarejo, C. R. (2025). Seguridad jurídica territorial frente a la desactualización registral inmobiliaria en Paraguay: estudio empírico del casco urbano de Quiindy (2015). *Revista Internacional de Investigación en Gobernabilidad*, 5, 17–26. <https://doi.org/10.65740/h4w9b387>

Editor responsable: Sergio David González Ayala, Posgrado Columbia, Asunción, Paraguay, riig@posgradocolumbia.edu.py

Derechos de autor: © 2025 Carlos Roberto Olmedo Melgarejo. El autor conserva los derechos de autor.

Licencia: Este artículo se distribuye bajo una Licencia Creative Commons Atribución 4.0 Internacional (CC BY 4.0).

Keywords: cadastral registry, territorial legal security, land governance, real estate registry regularization, land administration, Paraguay.

Introducción

La administración del recurso tierra es uno de los principales desafíos institucionales de los Estados latinoamericanos, en particular donde persisten altos niveles de informalidad dominial, fragmentación administrativa y debilidad de los sistemas de información territorial. En este contexto, la articulación entre el catastro y el registro inmobiliario adquiere relevancia estratégica para garantizar la seguridad jurídica, fortalecer la gobernanza territorial y promover una planificación urbana y una recaudación tributaria eficientes.

En Paraguay han coexistido históricamente dificultades para actualizar los datos inmobiliarios, inscribir las modificaciones dominiales e interoperar entre las instituciones responsables de la administración territorial. Ello ha generado inconsistencias entre la realidad física, jurídica y económica de los inmuebles, con efectos tanto sobre el sector público como sobre los particulares. El Servicio Nacional de Catastro (SNC), dependiente del Ministerio de Hacienda, y la Dirección General de los Registros Públicos (DGRP), órgano dependiente de la Corte Suprema de Justicia, son las principales instituciones a cargo de la administración catastral y registral. La existencia de sistemas de información no uniformes, de procedimientos administrativos complejos y la ausencia de una actualización obligatoria de determinadas transferencias dominiales han contribuido a profundizar la inseguridad jurídica territorial.

El Estado paraguayo impulsó diversas iniciativas de modernización institucional, entre ellas el Programa de Catastro Registral (PROCAR), financiado mediante la Ley N.º 2551/2004 (Congreso Nacional del Paraguay, 2004). Sin embargo, sus resultados evidenciaron limitaciones operativas y estructurales que continuaron afectando la vinculación efectiva entre catastro y registro. Desde la perspectiva internacional, la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura [FAO] (2007) sostiene que la articulación entre catastro y registro es un elemento esencial para fortalecer la gestión territorial, reducir la informalidad dominial y promover procesos sostenibles de desarrollo económico y social, y la calidad de la gobernanza territorial depende directamente de la transparencia institucional, de la seguridad jurídica y de la eficiencia de los sistemas de administración inmobiliaria. En América Latina, los estudios sobre regularización dominial y acceso al suelo urbano vinculan la informalidad territorial con debilidades institucionales, centralización administrativa, ausencia de actualización registral y limitaciones económicas para la formalización (Clichevsky, 2003; Cockburn, 2003).

El marco jurídico paraguayo reconoce constitucionalmente el derecho de propiedad privada (Asamblea Nacional Constituyente, 1992) y establece competencias municipales en materia de impuesto inmobiliario y de administración territorial, razón por la cual el análisis incorporó las bases de datos tributarias del municipio estudiado. El Código Civil regula los derechos reales y la transmisión del dominio (Congreso Nacional del Paraguay, 1985); el Código de Organización Judicial organiza el funcionamiento de la DGRP y la actuación de los auxiliares de justicia, en particular los escribanos públicos, actores fundamentales para la formalización de los registros (Congreso Nacional del Paraguay, 1981); y la Ley Orgánica Municipal atribuye a las municipalidades responsabilidades de ordenamiento territorial y de administración catastral local (Congreso Nacional del Paraguay, 2010). La coexistencia de múltiples instituciones con competencias concurrentes ha generado, sin embargo, superposición funcional y dificultades operativas en la gestión del recurso tierra.

La relevancia científica de este estudio radica en generar evidencia empírica sobre la correspondencia entre la ocupación efectiva y la titularidad registral de los inmuebles urbanos en Paraguay, una temática escasamente abordada mediante estudios territoriales integrales en el ámbito académico paraguayo, y en aportar elementos para comprender las implicancias institucionales de la desarticulación entre el catastro, el registro y la gestión municipal. El objetivo general fue analizar el grado de correspondencia entre la situación real de ocupación de los bienes inmuebles urbanos y las condiciones de dominio registradas oficialmente en el casco urbano del distrito de Quiindy durante 2015, identificando las principales causas jurídicas, administrativas e institucionales de la desactualización territorial. Los objetivos específicos fueron: (1) identificar cuantitativamente los tipos de posesión existentes sobre los inmuebles urbanos; (2) verificar la correspondencia entre la ocupación efectiva y la titularidad registral; y (3) identificar las principales causas de la desactualización de la información registral en la DGRP.

Se formularon dos hipótesis de trabajo: H1, entre los inmuebles privados del casco urbano, la concordancia entre el ocupante efectivo y el titular registral es minoritaria; y H2, los costos de regularización constituyen la principal causa declarada de la desactualización registral.

Fundamentación Teórica

Gobernanza territorial y articulación entre catastro y registro

La seguridad jurídica inmobiliaria no depende solamente de la existencia formal de títulos de propiedad, sino de la capacidad del Estado para garantizar que la información sobre la tierra sea actual, coherente y compatible entre las distintas instituciones que la producen. El catastro describe la realidad física y económica del inmueble, el registro publica su situación

jurídica y el municipio administra el territorio y percibe los tributos vinculados. Cuando estas tres fuentes no dialogan, se amplía la brecha entre la situación jurídica publicitada, la realidad física y posesoria del inmueble y la información utilizada para la gestión territorial y tributaria..

Esta perspectiva es coherente con lo que sostiene la FAO (2007) sobre la buena gobernanza en la tenencia y la administración de tierras, y con los estudios regionales que asocian la informalidad dominial con debilidades institucionales y con los costos de la formalización (Clichevsky, 2003; Cockburn, 2003). Estos antecedentes orientan el análisis de dos planos: el de los hogares, que deciden si regularizan su situación documental, y el del sistema institucional, que puede facilitarla o dificultarla.

Marco jurídico e institucional paraguay

La Tabla 1 sintetiza las normas y las instituciones que estructuran la administración territorial en el caso estudiado. La organización del sistema en tres ámbitos (catastral, registral y municipal), con dependencias institucionales distintas, es el punto de partida para comprender la desarticulación que el estudio examina.

Tabla 1. Normas e instituciones relevantes para la administración territorial en el caso estudiado.

Norma o institución	Función relevante para el estudio	Fuente
Constitución Nacional	Reconoce el derecho de propiedad privada y establece competencias municipales en materia de impuesto inmobiliario y administración territorial.	Asamblea Nacional Constituyente (1992)
Código Civil (Ley N.º 1183/1985)	Regula los derechos reales y los mecanismos de transmisión del dominio.	Congreso Nacional del Paraguay (1985)
Código de Organización Judicial (Ley N.º 879/1981)	Organiza el funcionamiento de la DGRP y la actuación de los auxiliares de justicia, en particular los escribanos públicos.	Congreso Nacional del Paraguay (1981)
Ley N.º 2551/2004 (PROCAR)	Financia el Programa de Catastro Registral, iniciativa de modernización institucional.	Congreso Nacional del Paraguay (2004)
Ley Orgánica Municipal (Ley N.º 3966/2010)	Atribuye a las municipalidades responsabilidades de ordenamiento territorial y de administración catastral local.	Congreso Nacional del Paraguay (2010)
Servicio Nacional de Catastro	Institución dependiente del Ministerio de Hacienda, a cargo de la administración catastral; aprobó los límites oficiales del casco urbano.	Elaboración propia con base en las fuentes citadas
Dirección General de los Registros Públicos	Órgano dependiente de la Corte Suprema de Justicia, a cargo de la administración registral.	Elaboración propia con base en las fuentes citadas

Nota. Elaboración propia a partir de la normativa citada.

Metodología

Diseño y tipo de investigación

La investigación adoptó un enfoque descriptivo con componentes cuantitativos y cualitativos, orientado a analizar la correspondencia entre la realidad posesoria de los inmuebles urbanos y la información jurídica contenida en los registros públicos inmobiliarios. La incorporación de ambos enfoques permitió analizar tanto las dimensiones objetivas de la información territorial registrada como las prácticas sociales e institucionales vinculadas a la actualización registral. Se aplicó una perspectiva empírico-institucional, y el diseño fue no experimental, dado que no se manipularon variables.

Área de estudio y universo

El estudio abarcó 165 manzanas del casco urbano de Quiindy, correspondientes a un universo catastral de 2.215 lotes urbanos y a una población cercana a 6.000 habitantes; es decir, unos 13,4 lotes por manzana y unos 2,7 habitantes por lote (cálculo aproximado). El universo estuvo constituido por los inmuebles ubicados dentro de los límites oficiales del casco urbano, delimitados mediante ordenanza municipal y aprobados por el SNC, vigentes en 2015. Se incluyeron inmuebles privados, municipales y fiscales, y se verificaron in situ las condiciones de ocupación y la situación documental. La organización territorial por manzanas numeradas permitió identificar individualmente los lotes relevados y sistematizar la información de campo.

Fuentes e instrumentos de recolección de datos

Se utilizaron encuestas estructuradas a moradores, fichas de relevamiento, observación directa y análisis documental de la información de la Municipalidad de Quiindy, del SNC y de la DGRP. Para el componente cuantitativo se elaboraron matrices de análisis comparativo a partir de las bases de datos catastrales, municipales y registrales del período 2015, con herramientas informáticas de comparación de datos que permitieron verificar las correspondencias entre los registros. Las

encuestas relevaron información estandarizada sobre la ocupación efectiva de los inmuebles, la situación registral, la percepción ciudadana respecto de la regularización documental y las principales limitaciones para actualizar los datos inmobiliarios. La observación directa se realizó con formularios estructurados de antemano para verificar las condiciones de ocupación, la identificación física de los inmuebles y la consistencia territorial de la información, como la cantidad de lotes por manzana. El número de moradores encuestados fue $n = 936$.

Procedimiento

La información se recopiló a partir de registros oficiales correspondientes al período 2015, provenientes de la Municipalidad de Quiindy, del SNC y de la DGRP. Los datos cualitativos se obtuvieron mediante trabajo de campo, con encuestas a los moradores de los inmuebles relevados. El proceso contó con apoyo institucional formalizado mediante la Resolución N.º 99/2013 de la Honorable Junta Municipal de Quiindy y la Resolución N.º 409/2013 de la Intendencia Municipal de Quiindy. La difusión previa del trabajo en medios de comunicación radiales e impresos, junto con mecanismos de divulgación focalizados en el casco urbano, contribuyó a generar un alto nivel de colaboración de los moradores durante el relevamiento. Para efectos de este estudio se consideró que existía concordancia registral cuando el ocupante efectivo del inmueble coincidía con el titular inscripto en la DGRP conforme a los antecedentes documentales relevados; el análisis de concordancia se realizó exclusivamente sobre los inmuebles privados.

Análisis de datos

Los datos se sistematizaron mediante análisis descriptivo y comparación institucional, con matrices comparativas y procesamiento estadístico con herramientas informáticas. El análisis cualitativo se desarrolló mediante la sistematización y la categorización temática de las respuestas de las encuestas, lo que permitió identificar patrones recurrentes y factores explicativos de la falta de actualización registral. La observación directa incluyó el análisis de la operativa administrativa de la Municipalidad respecto del manejo de datos catastrales, el registro de titulares, la percepción tributaria y la administración territorial urbana. La triangulación metodológica contrastó la información del relevamiento territorial, de las encuestas y de los registros institucionales oficiales.

Análisis complementario

A partir de los porcentajes informados y del universo catastral se calcularon, de forma complementaria: (a) el número de lotes por tipo de posesión y por situación registral; (b) los porcentajes acumulados de las causas de desactualización por dimensión y por grupo de costos directos de regularización (mensura administrativa, honorarios e impuesto inmobiliario); y (c) como ilustración de la magnitud de la concordancia registral, el intervalo de confianza de Wilson del 95% y la prueba binomial exacta frente al 50% para la proporción de inmuebles privados con concordancia, condicionados al universo aproximado. Dado que el relevamiento abarcó el casco urbano con un enfoque de cobertura territorial, estos cálculos no constituyen inferencias a una población mayor y se identifican como complementarios en las tablas.

Consideraciones éticas

La investigación respetó criterios de confidencialidad y de utilización responsable de la información relevada, y garantizó el uso exclusivamente académico de los datos obtenidos. La participación de los moradores en las encuestas fue voluntaria y se desarrolló bajo criterios de consentimiento informado y de resguardo de la información individual.

Resultados

Tipos de posesión de los inmuebles urbanos

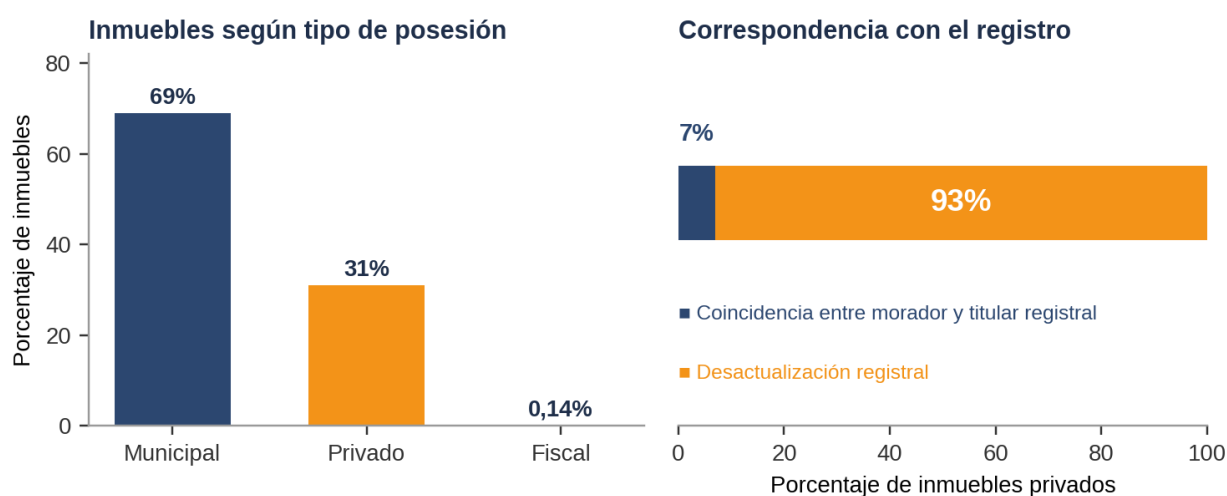
El relevamiento mostró que el mayor porcentaje de la ocupación inmobiliaria urbana correspondía a inmuebles municipales (68,86%), seguido de las propiedades privadas (31%), mientras que los inmuebles fiscales representaban apenas el 0,14% del total (Tabla 2; Figura 1).. Esta clasificación resultó relevante porque el análisis de concordancia registral se realizó exclusivamente sobre los inmuebles privados. Aplicados al universo aproximado, los porcentajes equivalen a unos 1.525 lotes municipales, unos 687 privados y unos 3 fiscales.

Tabla 2. Clasificación de los inmuebles según tipo de posesión. Casco urbano de Quiindy, 2015.

Tipo de posesión	Situación	Porcentaje	Lotes aproximados†
Inmuebles municipales	Ocupación municipal	68,86%	1.525
Inmuebles privados	Propiedad privada	31%	687
Inmuebles fiscales	Presencia marginal	0,14%	3

Nota. † Estimación complementaria a partir del universo catastral de 2.215 lotes. Elaboración propia con base en datos oficiales del Servicio Nacional de Catastro, de la Dirección General de los Registros Públicos y de la Municipalidad de Quiindy.

La predominancia de las ocupaciones municipales indica que la mayor parte de los inmuebles son bienes propios de la Municipalidad, por los cuales esta recibe o debería recibir el pago de un arrendamiento. La presencia marginal de inmuebles fiscales muestra que la problemática territorial urbana del distrito se concentraba en los bienes de dominio municipal y privado.

Figura 1. Inmuebles según tipo de posesión y correspondencia entre ocupación y titularidad registral en los inmuebles privados.

Nota. Elaboración propia con base en el relevamiento y en datos oficiales.

Correspondencia entre ocupación efectiva y titularidad registral

Entre los inmuebles privados, solo el 7% presentó coincidencia entre los moradores actuales y los titulares registrados en la DGRP. El 93% restante mostró distintos grados de desactualización dominial, asociados principalmente al fallecimiento de titulares, a sucesiones no formalizadas, a transferencias no inscriptas o a ventas por contratos privados (Tabla 3). En términos absolutos, y con las salvedades indicadas, esto equivale a unos 48 inmuebles con concordancia y unos 639 con desactualización. Como ilustración de la magnitud, la proporción de concordancia tendría un intervalo de confianza de Wilson del 95% de 5,3% a 9,1% (n aproximado = 687), y su diferencia respecto del 50% sería significativa en la prueba binomial exacta ($p < 0,001$), lo que es consistente con H1.

Tabla 3. Correspondencia entre ocupación efectiva y titularidad registral en los inmuebles privados.

Dimensión	Ítem evaluado	Resultado	Porcentaje
Actualización registral	Coincidencia entre moradores y titulares registrales	Bajo nivel de coincidencia	7%
Actualización registral	Discordancia entre moradores y titulares registrales	Alto nivel de desactualización	93%
Seguridad jurídica	Correspondencia entre situación posesoria y registral	Deficiente	7%

Nota. Elaboración propia con base en datos oficiales de la DGRP y en las encuestas a moradores del casco urbano de Quiindy. La estimación del IC de Wilson del 95% (5,3%–9,1%) es complementaria.

Los datos reflejan una brecha significativa entre la realidad posesoria y la información registral oficialmente inscripta. La baja concordancia evidencia limitaciones del sistema registral para reflejar oportunamente las modificaciones de la titularidad y de la ocupación efectiva de los inmuebles urbanos.

Causas de la falta de actualización registral

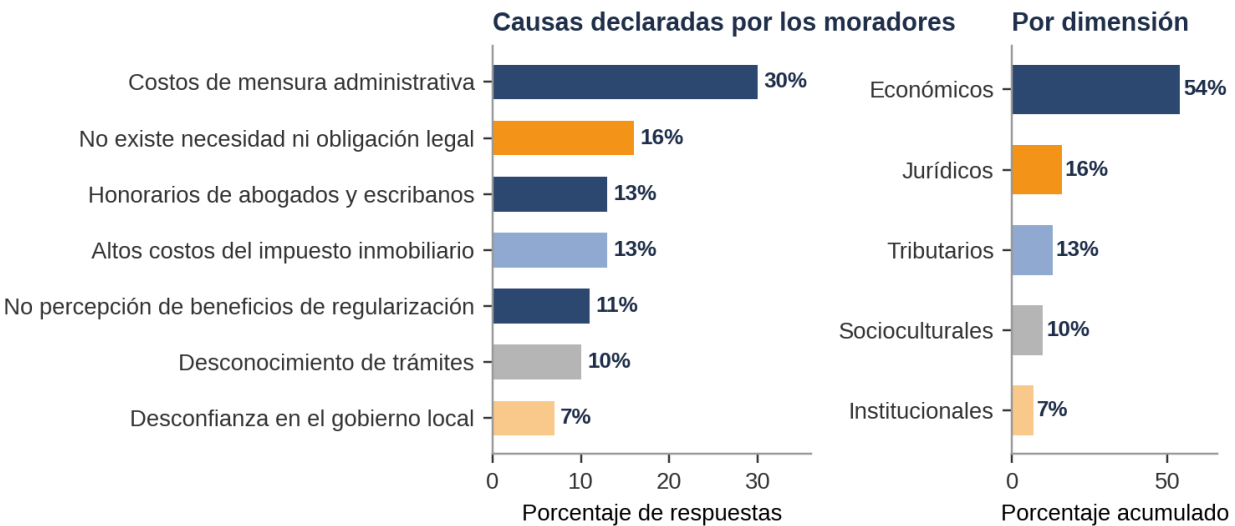
Los factores económicos fueron los obstáculos más relevantes para la regularización documental. Los costos de mensura administrativa (30%) fueron la causa individual más frecuente, seguidos de la ausencia de necesidad u obligación legal de actualizar (16%), de los honorarios de abogados y escribanos (13%), del alto costo del impuesto inmobiliario (13%), de la no percepción de beneficios de la regularización (11%), del desconocimiento de los trámites (10%) y de la desconfianza en el gobierno local (7%) (Tabla 4; Figura 2). Agrupadas por dimensión, las causas económicas suman el 54%, las jurídicas el 16%, las tributarias el 13%, las socioculturales el 10% y las institucionales el 7%. Los tres costos directos de regularización (mensura, honorarios e impuesto inmobiliario) suman el 56% de las respuestas.

Tabla 4. Principales causas de la falta de actualización registral de los inmuebles.

N.º	Dimensión	Ítem evaluado	Resultado	Porcentaje
1	Factores económicos	Costos de mensura administrativa	Principal causal	30%
		Honorarios de abogados y escribanos	Alta incidencia	13%
		No percepción de beneficios de regularización	Incidencia media	11%
2	Factores jurídicos	No existe necesidad ni obligación legal	Alta incidencia	16%
3	Factores tributarios	Altos costos del impuesto inmobiliario	Alta incidencia	13%
4	Factores socioculturales	Desconocimiento de trámites	Incidencia media	10%
5	Factores institucionales	Desconfianza en el gobierno local	Incidencia menor	7%

Nota. Elaboración propia con base en las encuestas a moradores del casco urbano de Quiindy. Los porcentajes por dimensión y por grupo de costos directos son cálculos complementarios (Figura 2).

Figura 2. Causas declaradas de la falta de actualización registral, por ítem y por dimensión.



Nota. Elaboración propia con base en las encuestas a moradores (Tabla 4).

Estos resultados muestran que la informalidad en la titularidad inmobiliaria es multidimensional: convergen factores económicos, jurídicos, administrativos y socioculturales. La incidencia predominante de los costos de regularización indica que la formalización sigue representando una carga significativa para numerosos ocupantes urbanos.

Hallazgos cualitativos e institucionales

Los resultados cualitativos permitieron identificar debilidades estructurales del sistema de administración territorial. La fragmentación institucional, la escasa interoperabilidad tecnológica y las limitaciones técnicas municipales afectaban negativamente la actualización registral y la seguridad jurídica inmobiliaria (Tabla 5). Las dificultades de actualización no dependían solo de las decisiones individuales de los ocupantes, sino también de limitaciones estructurales del funcionamiento institucional; en particular, la ausencia de integración tecnológica y de coordinación administrativa entre los organismos públicos era uno de los principales obstáculos para consolidar información territorial confiable.

Tabla 5. Hallazgos cualitativos e institucionales.

N.º	Categoría	Hallazgo principal
1	Interoperabilidad institucional	Escasa compatibilidad entre las bases de datos del SNC, la DGRP y la Municipalidad.
2	Gestión territorial	Fragmentación de la información inmobiliaria.
3	Acceso institucional	La centralización administrativa dificulta la regularización.
4	Capacidad municipal	Limitada infraestructura técnica y profesional.
5	Seguridad jurídica	Persistencia de discrepancias entre la realidad posesoria y la situación registral.
6	Participación ciudadana	Desconocimiento de los procedimientos e inexistencia de necesidad percibida.

Nota. Elaboración propia con base en las encuestas a moradores del casco urbano de Quiindy y en la observación directa.

Discusión

La evidencia permite sostener que el sistema paraguayo de administración territorial presentaba, en 2015, debilidades estructurales derivadas de la fragmentación entre el SNC, la DGRP y la Municipalidad de Quiindy. La baja correspondencia entre la realidad posesoria y la titularidad registral constituía un indicador crítico de inseguridad jurídica inmobiliaria, con efectos sobre la situación de propietarios y ocupantes y sobre la capacidad del gobierno local de gestionar su territorio.

El principal hallazgo es que solo el 7% de los inmuebles privados presentaba concordancia entre los moradores actuales y los titulares inscriptos. Este resultado evidencia una desconexión profunda entre la realidad territorial y la publicidad registral formal, y debilita la función del registro inmobiliario como instrumento de seguridad, autenticidad y oponibilidad frente a terceros. En términos de la hipótesis H1, el resultado la respalda con claridad.

La desactualización registral no respondió solo a factores individuales o económicos, sino también a limitaciones del modelo de gestión territorial: sistemas institucionales fragmentados, ausencia de interoperabilidad tecnológica, centralización operativa de los servicios registrales y catastrales e insuficiente coordinación entre organismos. Esto es coherente con lo que sostienen la FAO (2007) sobre la articulación entre catastro y registro y los estudios regionales que vinculan la informalidad con la debilidad institucional y con los costos de formalizar (Clichevsky, 2003; Cockburn, 2003). Los costos de mensuras administrativas, honorarios, procedimientos judiciales e impuestos inmobiliarios constituyeron barreras relevantes; en contextos urbanos donde muchos ocupantes perciben que los costos de formalizar superan los beneficios inmediatos de actualizar los documentos, esa percepción (11% de las respuestas) refuerza el desincentivo. En cuanto a H2, los costos directos suman el 56% de las respuestas y la mensura administrativa es la causa individual más frecuente, de modo que la hipótesis se respalda, aunque la ausencia de necesidad u obligación legal (16%) muestra que el diseño normativo también incide.

Desde una perspectiva jurídica, la inexistencia de mecanismos suficientemente eficaces que incentiven u obliguen la actualización inmediata de ciertas transferencias y modificaciones contribuye a la permanencia de la informalidad. Numerosas transferencias, sucesiones y ocupaciones continúan sin actualización registral oportuna, lo que amplía progresivamente la brecha entre la realidad posesoria y los antecedentes documentales de la DGRP. Las inconsistencias entre catastro, registro y ocupación efectiva tienen además consecuencias institucionales directas: limitan la planificación urbana, dificultan la actualización del impuesto inmobiliario y reducen la disponibilidad de datos confiables para el diseño de políticas públicas.

La predominancia de inmuebles municipales (68,86%) añade una dimensión fiscal: por esos bienes la Municipalidad recibe o debería recibir un arrendamiento, de modo que la falta de información actualizada afecta también la gestión de sus ingresos. La limitada capacidad técnica y operativa de los gobiernos locales, junto con la dependencia de organismos registrales y catastrales concentrados en la capital, restringe la actualización permanente de la información territorial. Los hallazgos guardan relación con experiencias de otros países latinoamericanos, donde los procesos de regularización y de modernización catastral han enfrentado obstáculos similares de fragmentación institucional, superposición de competencias y debilidad administrativa, por lo que Quiindy constituye una expresión empírica local de problemáticas estructurales presentes en varios sistemas territoriales de la región.

Tabla 6. Síntesis de las hipótesis de trabajo y de la evidencia disponible.

Hipótesis	Evidencia disponible	Valoración
H1	Solo el 7% de los inmuebles privados presenta concordancia entre moradores y titulares registrales (IC 95% de Wilson: 5,3%–9,1%; $p < 0,001$ frente al 50%, con n aproximado = 687).	Respaldada: la concordancia es claramente minoritaria.
H2	Los costos de mensura (30%), honorarios (13%) e impuesto inmobiliario (13%) suman el 56% de las causas declaradas; los factores económicos agrupados suman el 54%.	Respaldada: los costos directos son la principal causa declarada, junto con la ausencia de obligación legal (16%).

Nota. Elaboración propia a partir de los resultados del estudio. Los estadísticos de H1 son cálculos complementarios.

Este estudio tiene limitaciones que deben considerarse. Se circunscribe al casco urbano de una ciudad y a un año (2015), por lo que sus resultados describen esa situación y no son generalizables a otros distritos ni reflejan cambios posteriores.. Los datos no permiten distinguir la incidencia relativa de cada causa de desactualización (fallecimiento, sucesiones, transferencias no inscriptas o ventas por contratos privados) dentro del 93% de inmuebles desactualizados. Futuras investigaciones podrían replicar el diseño en otros distritos, actualizar la medición con datos recientes y cuantificar esas causas.

Conclusiones

Los resultados evidencian un elevado nivel de desactualización registral inmobiliaria en el casco urbano de Quiindy, reflejado en la baja correspondencia entre la ocupación efectiva y la titularidad registral de los inmuebles urbanos. La mayor parte de los inmuebles correspondían a ocupaciones municipales (68,86%) y los privados representaban el 31%; sobre estos últimos, solo el 7% presentaba concordancia entre moradores actuales y titulares inscriptos en la DGRP, mientras que el 93% restante mostraba distintos niveles de desactualización.

Las principales causas de la falta de actualización tienen carácter multidimensional. Los costos de mensuras, honorarios profesionales, procedimientos judiciales e impuestos inmobiliarios son factores relevantes de informalidad (los tres costos directos suman el 56% de las respuestas), a los que se agregan limitaciones administrativas e institucionales derivadas de la complejidad de los trámites, la centralización operativa de los servicios y la ausencia de mecanismos eficientes de interoperabilidad entre organismos públicos.

Desde el punto de vista jurídico e institucional, la desarticulación entre el SNC, la DGRP y las municipalidades es uno de los principales factores de debilidad del sistema paraguayo de administración territorial. La fragmentación de la información inmobiliaria y la inexistencia de sistemas integrados dificultan la actualización permanente de los datos territoriales y reducen la confiabilidad del sistema registral. La problemática no afecta solo a propietarios y ocupantes: limita la planificación urbana, dificulta la actualización tributaria y condiciona el diseño de políticas públicas de acceso a la tierra, regularización inmobiliaria y ordenamiento territorial.

En términos de gobernanza territorial, los resultados evidencian la necesidad de avanzar hacia modelos integrados de administración del recurso tierra, basados en la interoperabilidad institucional, la actualización coordinada de la información catastral y registral, el fortalecimiento técnico municipal y la modernización de los procedimientos administrativos. El caso analizado muestra que un sistema moderno y eficiente de administración territorial es una condición fundamental para fortalecer la seguridad jurídica inmobiliaria, mejorar la gestión pública local y promover procesos sostenibles de desarrollo urbano en Paraguay. Las dos hipótesis de trabajo fueron respaldadas por la evidencia disponible.

Recomendaciones y marco proyectivo

A partir de los resultados se propone un marco proyectivo de gestión catastral y registral integrada (Figura 3), que combina la articulación institucional con la reducción de los costos de regularización y el fortalecimiento de las capacidades municipales. La Tabla 7 detalla las recomendaciones por actor.

Figura 3. Situación observada y marco proyectivo de gestión catastral y registral integrada.**Situación observada (2015): sistemas desarticulados***sin interoperabilidad · información fragmentada · centralización***Marco proyectivo: gestión catastral y registral integrada***Nota. Elaboración propia a partir de los hallazgos y las recomendaciones del estudio.***Tabla 7.** Recomendaciones diferenciadas por actor destinatario.

Actor destinatario	Recomendación principal	Evidencia de respaldo
DGRP, SNC y municipalidades	Fortalecer la articulación mediante mecanismos coordinados de intercambio y actualización de la información inmobiliaria.	Escasa compatibilidad entre bases de datos; solo 7% de concordancia (Tablas 3 y 5).
Autoridades con competencia normativa y administrativa	Simplificar los procedimientos de regularización registral y reducir los costos administrativos, técnicos y registrales que limitan la formalización.	Los costos directos suman el 56% de las causas (Tabla 4).
Municipalidades	Fortalecer las capacidades técnicas y profesionales en gestión catastral y administración territorial.	Limitada infraestructura técnica y profesional (Tabla 5).
Estado en sus distintos niveles	Desarrollar programas nacionales de actualización de datos inmobiliarios y de regularización registral.	Persistencia de discrepancias entre realidad posesoria y registro (Tabla 5).

Nota. Elaboración propia a partir de las recomendaciones del estudio.

Un modelo integrado de gestión catastral y registral permitiría mejorar la planificación urbana, fortalecer la recaudación del impuesto inmobiliario, reducir los conflictos por superposición y optimizar las políticas públicas de acceso y regularización de tierras. En términos proyectivos, el fortalecimiento técnico de los gobiernos municipales es un elemento estratégico para promover una gobernanza territorial sostenible y una gestión eficiente del recurso tierra en Paraguay.

Referencias

- Asamblea Nacional Constituyente. (1992). *Constitución Nacional de la República del Paraguay*. <https://www.bacn.gov.py/constitucion-nacional-de-la-republica-del-paraguay>
- Clichevsky, N. (2003). *Pobreza y acceso al suelo urbano: Algunas interrogantes sobre las políticas de regularización en América Latina* (Serie Medio Ambiente y Desarrollo, N.º 75). CEPAL.
- Cockburn, J. C. (2003). *Políticas de regularización y mejoramiento urbano en América Latina* (División de Desarrollo Sostenible y Asentamientos Humanos). CEPAL.
- Congreso Nacional del Paraguay. (1981). *Ley N.º 879/1981: Código de Organización Judicial*. <https://www.bacn.gov.py/leyes-paraguayas/2321/ley-n-879-codigo-de-organizacion-judicial>
- Congreso Nacional del Paraguay. (1985). *Ley N.º 1183/1985: Código Civil Paraguayo*. <https://www.bacn.gov.py/leyes-paraguayas/5293/codigo-civil>
- Congreso Nacional del Paraguay. (2004). *Ley N.º 2551/2004: Programa de Catastro Registral (PROCAR)*. <https://www.bacn.gov.py/buscar/buscar?s=PROCAR>

Congreso Nacional del Paraguay. (2010). *Ley N.º 3966/2010: Orgánica Municipal*. <https://www.bacn.gov.py/leyes-paraguayas/969/ley-n-3966-organica-municipal>

Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura. (2007). *Buena gobernanza en la tenencia y administración de tierras* (Estudios sobre Tenencia de la Tierra, N.º 9). FAO. <https://www.fao.org/4/a1179s/a1179s00.htm>

Declaraciones

Aprobación ética: El autor declara haber cumplido con los requisitos éticos aplicables a la investigación y contar, cuando correspondió, con la aprobación o autorización de las instancias competentes para su realización. Esta información fue declarada por el autor durante el proceso de envío del manuscrito.

Consentimiento informado: Todos los participantes otorgaron su consentimiento informado previo a su inclusión en el estudio.

Contribución de autoría (CRediT):

- Carlos Roberto Olmedo Melgarejo: conceptualización, investigación, curación de datos, metodología, análisis formal, redacción del borrador original, revisión y edición.

Disponibilidad de datos: Los datos que sustentan los resultados de este estudio están disponibles previa solicitud razonable al autor de correspondencia.

Uso de inteligencia artificial: El autor declara haber utilizado herramientas de inteligencia artificial durante la preparación del manuscrito exclusivamente para tareas de apoyo a la redacción y revisión lingüística. Su utilización no sustituyó la autoría intelectual, el análisis ni la interpretación de los resultados. El autor revisó y validó el contenido final y asume plena responsabilidad por el manuscrito.

Conflictos de intereses: El autor declara que no existe ningún conflicto de intereses, ya sea de carácter financiero, personal, institucional o de cualquier otra índole, que pudiera haber influido en los resultados, interpretación o conclusiones del presente estudio.

Financiamiento: La investigación fue financiada principalmente con recursos propios del autor, y contó con la colaboración de la Municipalidad de Quiindy, cuyo aporte gestionado mediante terceros estuvo destinado a cubrir bienes y servicios relacionados con la investigación.