

PROYECTO DE LEY

El Senado y la Cámara de Diputados de la Nación Argentina sancionan con fuerza de ley:

Artículo 1°

Derógase el artículo 1938 del Código Civil y Comercial de la Nación, el cual quedará redactado de la siguiente manera:

Artículo 1938. — Indemnización y mejoras en caso de ocupación ilegítima.

En los supuestos de ocupación o posesión ilegítima adquirida mediante violencia, clandestinidad, abuso de confianza o cualquier otra vía ilícita, el ocupante no tendrá en ningún caso derecho a reclamar indemnización, compensación ni reembolso por mejoras, gastos o inversiones realizadas en el inmueble.

Sólo el poseedor de buena fe que hubiere confiado razonablemente en la legitimidad de su derecho podrá reclamar, conforme lo determine la ley, la compensación por mejoras necesarias.

Queda excluida toda posibilidad de indemnización al usurpador o poseedor de mala fe.

Artículo 2°

Comuníquese al Poder Ejecutivo.

Firmante: Gerardo Milman

FUNDAMENTOS

Señor Presidente:

El presente proyecto de ley —que propone derogar el artículo 1938 del Código Civil y Comercial de la Nación, y sustituirlo con norma que establezca que ningún ocupante ilegítimo podrá reclamar indemnización, compensación o reembolso por mejoras, gastos o inversiones— descansa en sólidos fundamentos jurídicos, libertarios, doctrinales, y una constatación empírica que revela la urgencia de la reforma.

I. Contexto empírico:

A. Estadísticas provinciales de Buenos Aires

Según el informe oficial de la Procuración General de la Suprema Corte de Justicia de la Provincia de Buenos Aires correspondiente al año 2023, se iniciaron 408.826 investigaciones penales preparatorias (IPP) por delitos contra la propiedad, lo que representó aproximadamente 39,4 % del total de IPP provinciales.

Se detalla que esos delitos crecieron un 20,8 % respecto al año anterior, con alzas destacadas en robos simples, hurtos simples, y "otros delitos contra la propiedad".

No obstante, en esos informes, no aparece una serie estadística etiquetada específicamente como "usurpación" que permita identificar cuántas de esas IPP corresponden a este delito, ni cuántas de esas causas derivan de ocupaciones ilegítimas categorizadas como tales.

B. Estadísticas de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires

En los anuarios judiciales de CABA, se dispone de datos de delitos contra la propiedad en general, hurtos, robos, daños, pero no se publica públicamente un desglose que permita cuantificar cuántas usurpaciones fueron denunciadas y judicializadas.

Una fuente histórica, del Anuario 2009 del Poder Judicial de la CABA, presenta "Usurpación (art. 181)" como una categoría diferenciada de delitos contra la propiedad, con 961 causas registradas, lo que representaba entonces un 23,1 % del total de delitos contra la propiedad.

estadisticaciudad.gob.ar

Pero ese dato es antiguo y no puede servir para medir el fenómeno contemporáneo en toda su extensión.

C. Implicaciones de la falta de datos

La carencia de estadísticas recientes específicas sobre usurpaciones dificulta la visibilización del agravamiento del problema y la formulación de políticas públicas precisas.

Permitirá que quienes se opongan al proyecto señalen que no hay certeza cuantitativa sobre cuántas indemnizaciones se han concedido a usurpadores ni cuánto han costado esos fallos, lo que debilita la posición legislativa si no se acompaña de petición clara para la recolección de estos datos.

II. Doctrina y literatura relevante

Para robustecer el andamiaje jurídico del proyecto, cito autores y obras de doctrina civilista argentina e internacional que han tratado la figura de la posesión ilegítima, las mejoras y la relación entre derecho civil y derecho penal en estos supuestos:

- Francisco Javier de Amorrortu, Curso de Derecho Civil. Bienes (Ediciones Jurídicas, Buenos Aires).

En los capítulos sobre posesión y efectos del poseedor de mala fe, Amorrortu distingue clara y técnicamente la protección al poseedor de buena fe de los casos en que la posesión es ilícita, y advierte que la norma civil no debe transformar la usurpación en fuente de derechos. Su análisis sostiene que "la indemnización de mejoras útiles al poseedor de mala fe supone una carga injusta al propietario, y sólo puede justificarse si no hay delito" (paráfrasis doctrinaria).

- Ángel Bassols y José H. Argibay, en su obra *Derecho Privado Argentino. CCyC Comentado* (Ediciones Depalma / Abeledo-Perrot, varias ediciones).
Bassols/Argibay examinan los artículos 1932 a 1940 del CCyC, y en particular resaltan la tensión entre el principio de enriquecimiento sin causa y la prohibición constitucional de premiar conductas contrarias al derecho penal. En sus comentarios al art. 1938, subrayan que la indemnización sólo tiene sentido si no se produce una violación grave del derecho, pues de lo contrario, se estaría reconociendo ventaja al ilícito.
- Juan B. Sábato, *Tratado de Derecho Civil. Bienes, Posesión, Usucapión* (Editorial La Ley).
En su capítulo sobre la posesión ilegítima, expone cómo la jurisprudencia ha ido reconociendo mejoras útiles aun en mala fe, pero advierte que ello debe limitarse y precautelarse para evitar que la usurpación se transforme en negocio mediante la expectativa de compensación.
- Luis Enrique Cantú, en textos comparados latinoamericanos, arroja luz sobre modelos en los cuales la indemnización al ocupante ilegítimo se ha eliminado (por ejemplo, en algunos códigos españoles, o en modificaciones legislativas de países latinoamericanos que han reformado su derecho civil para separar completamente la compensación civil de conductas que el derecho penal tipifica como ilícitas).
- Hans Kelsen, *Teoría Pura del Derecho*, aunque no específicamente centrado en la posesión y las mejoras, plantea la idea de que el sistema jurídico debe mantener coherencia interna: si una conducta es sancionada penalmente, el derecho civil no puede recompensarla bajo otro nombre, pues se socava la unidad del sistema normativo.

III. Fundamentos jurídicos del proyecto, enriquecidos con datos y doctrina

1. Principio constitucional de inviolabilidad de la propiedad

El artículo 17 de la Constitución Nacional exige que nadie sea privado de su propiedad excepto mediante sentencia fundada en ley. Permitir que un ocupante ilegítimo obtenga indemnización por haber ocupado sin título y realizado mejoras implica una privación indirecta o desvaloración del derecho del propietario, que ve obligado a restituir un bien que ya no es "exactamente lo que era", pues ha soportado inversiones ajenas, y además ha de responder económicamente al ocupante ilegítimo.

2. Coherencia entre derecho penal y derecho civil

El derecho penal sanciona la usurpación, tipificada en el artículo 181 del Código Penal. No se trata de una mera controversia de propiedad, sino de un delito. Cuando la normativa civil otorga derechos patrimoniales al usurpador —por mejoras, gastos, inversiones—, invade la esfera de lo penal, al otorgar un premio económico a quien ha cometido un ilícito. Esto viola la lógica del sistema de responsabilidades, rompe con la separación de funciones normativas y con el principio de que el delito no produzca ventajas patrimoniales.

3. Principio de justicia distributiva

Un legislador que valora la libertad entiende que el derecho de propiedad no sólo protege al propietario individual, sino que protege la dignidad, la seguridad, la inversión, la previsibilidad. Cargar al propietario con una reparación económica al ocupante ilegítimo es, de hecho, una forma de expropiación privada, sin compensación adecuada al propietario, una redistribución arbitraria que socava los incentivos de quienes respetan la ley.

4. Principio de no enriquecimiento sin causa, con límites

El principio de enriquecimiento sin causa es válido; pero como han señalado Amorrortu, Bassols & Argibay, Sábato, etc., no puede aplicarse sin tener en cuenta la licitud del actuar. En casos de mala fe, de usurpación, la causa de la ocupación es ilícita, por lo que no debe reconocerse ventaja alguna.

5. Seguridad jurídica

El proyecto da certeza legal: elimina ambigüedades interpretativas, reduce litigiosidad, acorta plazos de restitución del inmueble, evita reclamos accesorios que extienden indefinidamente los conflictos judiciales. La previsibilidad del derecho es un componente esencial de la libertad y del Estado de Derecho.

IV. Datos empíricos que refuerzan la urgencia

Aunque no hay una estadística oficial consolidada que cuantifique "cuántas indemnizaciones concedidas a usurpadores", los datos de delitos contra la propiedad evidencian un fuerte crecimiento en esas categorías en jurisdicciones importantes, lo que sugiere que el fenómeno de ocupaciones ilegítimas tiene 'espacio' para operar y crecer:

En la Provincia de Buenos Aires en 2022, los delitos contra la propiedad subieron aproximadamente 4,3 % interanual, mientras que los robos de vehículos dejaron a la vía pública registraron un aumento de ~32,3 %.

En 2023, dentro de las IPP provinciales, los delitos contra la propiedad crecieron más del 20 %.

Aun cuando no todas esas IPP correspondan a usurpaciones, el alza general en delitos contra la propiedad muestra un caldo de cultivo normativo: si la indemnización al ocupante ilegítimo permanece, ese crecimiento delictual puede traducirse en mayor litigiosidad civil y mayor costo para propietarios, Estado y sistema judicial.

V. Contrapuntos previsibles y respuestas

Quienes se opongan a la reforma podrían argumentar:

Que eliminar la indemnización para usurpadores podría perjudicar a ocupantes marginales que no sabían que su posesión era ilegítima.

Respuesta: El proyecto expresamente limita su aplicación a quienes hayan ingresado mediante violencia, clandestinidad o abuso de confianza, lo que supone mala fe manifiesta. Los ocupantes de buena fe seguirán protegidos según el régimen general, sin modificación.

Que la reforma podría generar conflictos sociales si hay ocupaciones multitudinarias sin alternativa habitacional.

Respuesta: La solución social no debe pasar por premiar la ilegalidad, sino por políticas de vivienda, regularización, diálogo institucional y prevención.

La ley civil no puede volverse instrumento de contención social que recompensa el usurpador.

Que jurisprudencialmente podría haber casos en que mejoras necesarias (por conservación) fueran esenciales incluso si la posesión es ilegítima.

Respuesta: Esa es precisamente la razón técnica de cambiar la redacción: eliminar reclamos de mejoras, gastos o inversiones en casos de usurpación, pero permitir que el ocupante que está bajo buenas condiciones de actuar (ej. buena fe) siga teniendo los derechos civiles apropiados.

VI. Doctrina comparada y autoridad en materia de libertad

La experiencia comparada habla claro:

En muchos códigos europeos, así como en leyes modernas de países de Latinoamérica, se eliminó la indemnización al ocupante ilegítimo para evitar que conductas tipificadas penalmente obtengan respaldo civil.

El principio liberal clásico: Locke ("Si la preservación de propiedad es responsabilidad fundamental del gobierno"), los planteos de Bastiat ("Los derechos del hombre terminan donde comienzan los del otro") se ven traicionados cuando la ley civil reconoce beneficios al que invade.

Cito también al autor argentino Rodríguez Varela, quien en Ensayos de Derecho Civil afirma que "la esencia de la propiedad es la facultad de excluir al otro; quien la usurpa contradice esa esencia; todo derecho patrimonial que se le reconozca supone violentar el poder de propiedad, pues lo traslada al invasor al recompensarlo".

VII. Conclusión política

El presente proyecto es un acto de afirmación: afirmar el derecho de propiedad, la libertad individual, la dignidad del propietario y la integridad del Estado de derecho. Implica decir que en Argentina, un país que ha sido tantas veces erosionado en sus derechos básicos, no se tolerará que la usurpación sea legalmente premiada bajo otra forma.

Solicito a los honorables legisladores que acompañen esta reforma con la convicción de que cada norma que aprueben define la cultura jurídica del país; que esta ley no es solo técnica, sino una declaración de principios: la usurpación no será fuente de beneficios; la ley no reparará a quien ha violado el derecho ajeno; y la libertad, esa gran búsqueda política, se sustenta también en reglas firmes que protejan a quienes respetan.

Firmante: Gerardo Milman

-ANEXO ESTADISTICO-

En la provincia de Buenos Aires, la Procuración General de la Provincia de Buenos Aires publica estadísticas judiciales que permiten rastrear los casos de usurpación, aunque no siempre los presenta como una categoría aislada.

Los datos se organizan principalmente por **IPP (Investigaciones Penales Preparatorias)** iniciadas, desagregadas por **bien jurídico afectado, fuero, y departamento judicial**.

IPP iniciadas por bien jurídico protegido: Las usurpaciones suelen estar incluidas bajo la categoría de "**delitos contra la propiedad**".

Desagregación por departamento judicial: Esto permite ver en qué zonas se concentran más las investigaciones por este tipo de delito.

Tasa de litigiosidad: Incluye el número de IPP por cada 100.000 habitantes, útil para contextualizar el fenómeno.

Según las estadísticas de la Procuración General de Provincia de Buenos Aires, con corte el 12 de enero del 2025.

No hay una categoría exclusiva para "usurpaciones", por lo que hay que revisar los delitos contra la propiedad y, en algunos casos, consultar informes complementarios como los de la Comisión Provincial por la Memoria (CPM), que también utiliza datos del Registro Único de Detenidos (RUD) de la Procuración.

IPP Iniciadas en la provincia de Buenos Aires

Fuero Criminal y Correccional

Año 2024

Por Bien Jurídico protegido

Bien Jurídico Protegido	Delito	Año 2024			% IPP iniciadas por delito
		Consumado	Tentado	TOTAL	
Delitos contra las personas	Homicidio	498	678	1.176	0,11%
	Homicidio criminis causa	63	74	137	0,01%
	Otros homicidios agravados	154	207	361	0,03%
	Homicidio en ocasión de robo	24	7	31	0,00%
	Homicidio culposo	1.228	-	1.228	0,11%
	Abuso de arma de fuego			2.193	0,20%
	Lesiones culposas			40.440	3,74%
	Lesiones leves			66.387	6,13%
	Lesiones leves agravadas			6.728	0,62%
Otros delitos contra las personas			2.166	0,20%	
Delitos contra el honor			129	0,01%	
Delitos contra la integridad sexual	Abuso sexual simple			13.687	1,26%
	Abuso sexual con acceso carnal			1.777	0,16%
	Otros delitos contra la integridad sexual			4.463	0,41%
Delitos contra el estado civil			17	0,00%	
Delitos contra la libertad	Amenazas			97.731	9,03%
	Apremios ilegales y torturas			1.076	0,10%
	Otros delitos contra la libertad			7.434	0,69%
Delitos contra la propiedad	Daño			25.276	2,33%
	Estafa			29.802	2,75%
	Hurto			103.430	9,55%
	Hurto agravado de vehículos dejados en la vía pública			30.410	2,81%
	Otros hurtos agravados			2.934	0,27%
	Robo			140.034	12,94%
	Robo agravado por uso de arma ⁽¹⁾			41.427	3,83%
	Otros robos agravados			16.941	1,56%
	Secuestro extorsivo			6	0,00%
Otros delitos contra la propiedad			43.056	3,98%	
Delitos contra la seguridad pública	Infracción a la Ley N.º 23.737 de Estupefacientes			79.373	7,33%
	Otros delitos contra la salud pública			556	0,05%
	Portación y Tenencia de arma de fuego			2.480	0,23%
	Otros delitos contra la seguridad pública			1.791	0,17%
Delitos contra el orden público			457	0,04%	
Delitos contra la Administración Pública	Desobediencia			26.416	2,44%
	Encubrimiento			10.555	0,98%
	Otros delitos contra la administración pública			10.899	1,01%
Delitos contra la fe pública			13.017	1,20%	
Leyes⁽²⁾			9.831	0,91%	
Otros delitos⁽³⁾			12.430	1,15%	
Otros⁽⁴⁾			88.144	8,14%	
Delitos denunciados en el Sistema MSBA con tipificación provisoria⁽⁵⁾			146.076	13,49%	
Total Provincia			1.082.502	100,00%	

Fuente: SIMP (Sistema Informático del Ministerio Público). Fecha de corte 12/01/2025.

(1) Incluye 3 IPP referenciadas en el Relevamiento de las IPP por Homicidios Dolosos.

(2) **Leyes:** N.º 13.944; N.º 14.346; N.º 22.421; N.º 24.270; N.º 25.761; etc.

(3) **Otros delitos:** Posible comisión de delito de acción pública.

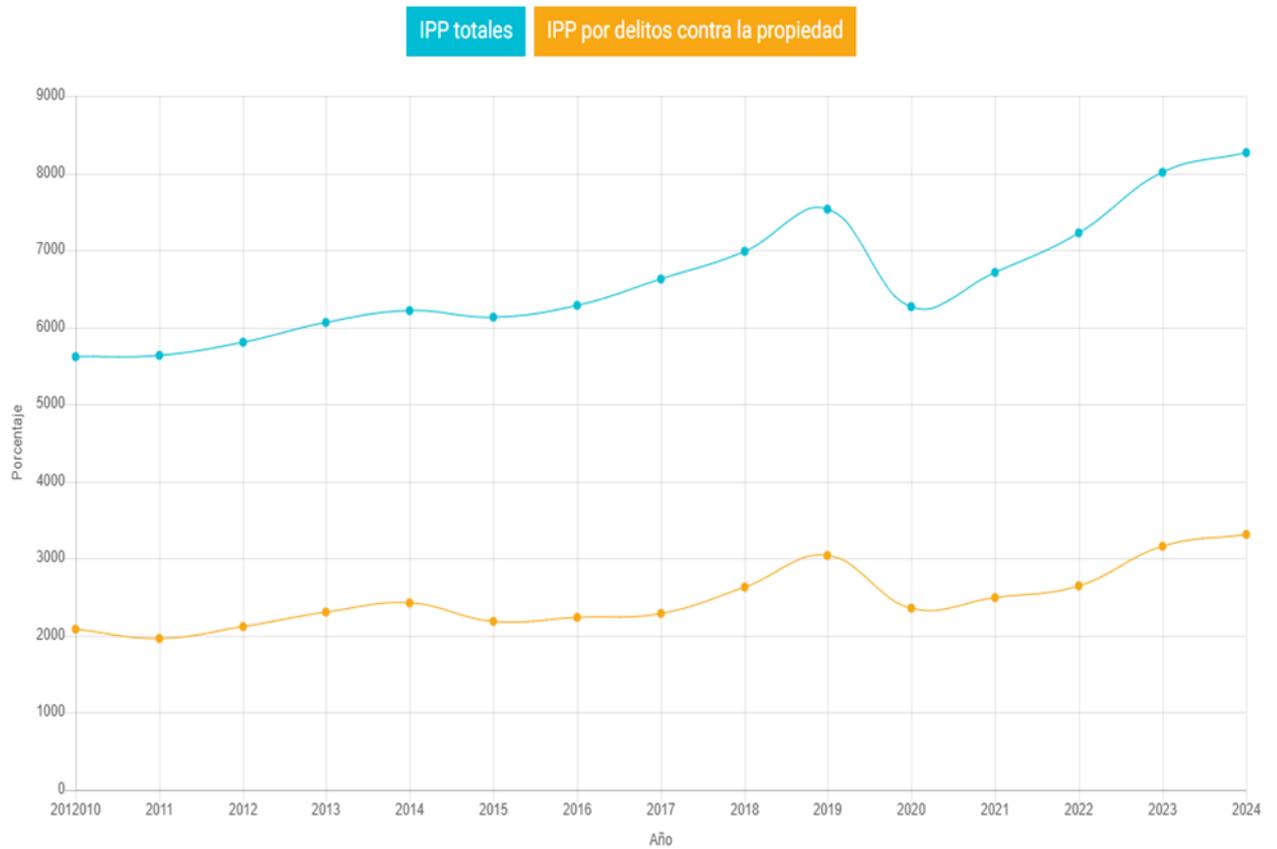
(4) **Otros:** Autolesiones; Averiguación de causales de muerte (incluye 2 IPP referenciadas en el Relevamiento de las IPP por Homicidios Dolosos); Averiguación de ilícito; Averiguación de paradero; Denuncia; Hallazgos; Suicidio; etc.

(5) **Delitos denunciados en el Sistema MSBA con tipificación provisoria:** Delitos denunciados mediante el Sistema del Ministerio de Seguridad de la provincia de Buenos Aires, que aún no han sido tipificados por el/la Fiscal al momento de la extracción de los datos.

Nota: Tratándose de concursos de delitos, a los efectos estadísticos, se ha considerado únicamente el primer delito ingresado en el sistema. Excepto para los homicidios, no se discriminó entre consumado o en tentativa.

Departamento de Estadísticas - Procuración General

Tasa de investigaciones penales preparatorias cada 100 mil habitantes adultos/as, totales y por delitos contra la propiedad, provincia de Buenos Aires, 2010-2024



Fuente: CPM en base al RUD de la Procuración General de la provincia de Buenos Aires.

CIUDAD AUTONOMA DE BUENOS AIRES

El Ministerio Público Fiscal de la Ciudad publica estadísticas judiciales anuales, accesibles en su portal oficial, en sus informes, los delitos de usurpación suelen estar incluidos bajo la categoría de **"delitos contra la propiedad"**.

En años anteriores, se han reportado entre 300 y 500 causas por usurpación por año, aunque esto incluye tanto inmuebles como espacios públicos. La mayoría de las denuncias provienen de:

- **Inmuebles abandonados o en litigio**
- **Departamentos ocupados tras desalojos frustrados**
- **Casas tomadas en barrios vulnerables o villas**

Tabla N° 3: Delitos ingresados. Distribución según temáticas. Período 2014-2023

DELITO	AÑO											
	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	V% 2022-2023	
LESIONES	Lesiones leves - graves - gravísimas (Arts. 89-93 CP), culposas (94-94bis CP)	--	--	--	--	144	26.479	17.289	22.147	25.209	26.615	5,6%
	Lesiones en niña (art. 95 y 96 CP)	631	490	479	327	277	407	228	205	235	320	36,1%
	Subtotal	--	--	--	--	421	26.886	17.517	22.352	25.444	26.935	5,9%
Amenazas simples, coactivas y agravadas (art. 149 bis y ter CP)	13.595	12.353	11.379	11.043	10.794	13.900	10.943	12.233	12.395	12.612	1,8%	
ESTUPEFACIENTES	Tenencia para consumo personal (art. 14 pár. 2)	--	--	--	--	--	19.272	12.147	10.900	8.012	6.444	-19,6%
	Comercio o tenencia con fines de comercio (art. 5 inc. c)	--	--	--	--	--	4.707	3.218	2.760	3.500	4.243	21,2%
	Tenencia simple (art. 14 pár. 1)	--	--	--	--	--	1.592	732	538	368	404	9,8%
	Otros	--	--	--	--	--	363	388	409	459	500	8,9%
	Subtotal	--	--	--	--	--	25.934	16.485	14.607	12.339	11.591	-6,1%
Daños (art. 183 y 184 CP)	5.195	4.519	5.104	5.357	6.174	6.732	4.496	5.465	6.270	7.267	15,9%	
Estafa / Defraudación / Estelionato (Arts. 172 y 173 C.P.)	--	--	--	--	37	79	104	5.917	7.040	5.730	-18,6%	
Atentado, resistencia y desobediencia a la autoridad (Arts. 237, 238, 239 CP)	--	--	--	--	1.897	3.478	9.139	7.817	4.579	5.356	17,0%	
Usurpación (art. 181 CP)	1.125	1.017	1.000	1.121	1.241	1.463	1.457	1.415	1.372	1.456	6,1%	

Fuente: Decimosexto Informe de Conflictividad (2024).pdf Ministerio Publico Fiscal CABA

Según el Decimosexto Informe sobre Conflictividad Social del Ministerio Publico Fiscal de CABA, en el año 2022, delitos de usurpación (art. 181 CP) se produjeron 1372, y para el año 2023, se denunciaron 1456, con un incremento interanual del 6,1%.

TEMATICA												Total
	Lesiones leves - graves - gravísimas (Arts. 89-93 CP), culposas (84-84bis CP) y en ríña (86-86 CP)	Amenazas simples, coactivas y agravadas (art. 149 bis y ter CP)	Estupefacientes (Ley N° 23.737)	Daños (art. 183 y 184 CP)	Estafa / Defraudación / Estelionato (Arts. 172 y 173 C.P.)	Atentado, resistencia y desobediencia a la autoridad (Arts. 237, 238, 239 CP)	Usurpación (art. 181 CP)	Impedimento de contacto de hijos menores con sus padres no convivientes (Ley 24.270)	Malos tratos y actos de crueldad a animales (Ley 14.346)	Abuso de autoridad / Violación e incumplimiento de deberes de funcionario público (arts. 248-253 ter CP)	Otros delitos	
COMUNA												
1	4.079	1.707	3.207	1.128	440	1.034	201	104	102	168	1.446	13.616
2	840	362	97	269	169	138	37	32	38	33	374	2.389
3	2.178	904	1.207	517	236	416	119	87	108	79	798	6.649
4	2.780	1.638	1.962	703	288	688	210	94	104	106	918	9.491
5	1.156	542	191	291	158	152	69	81	60	17	354	3.071
6	995	439	115	299	170	130	34	47	47	30	317	2.623
7	2.094	920	689	523	166	356	103	134	94	57	674	5.810
8	2.563	1.697	901	574	239	598	146	99	74	58	772	7.721
9	1.534	756	560	387	203	265	85	88	65	39	551	4.533
10	1.288	529	304	366	142	166	76	85	84	48	412	3.500
11	1.176	515	323	355	253	158	83	100	60	20	344	3.387
12	1.414	561	509	383	654	203	75	98	84	32	369	4.382
13	1.293	509	281	444	1.148	305	56	70	79	57	534	4.776
14	1.465	535	563	512	615	315	58	58	69	56	570	4.816
15	1.701	728	569	445	568	257	94	85	87	27	465	5.026
Indeterminada	379	270	113	71	281	175	10	46	21	159	996	2.521
Total	26.935	12.612	11.591	7.267	5.730	5.356	1.456	1.308	1.176	986	9.894	84.311

La tabla precedente refleja los conjuntos de figuras penales con mayor frecuencia de ingresos durante 2023, desagregadas según la comuna del lugar del hecho.

Según esta tabla, las comunas con mayor denuncias de infracción al artículo 181 (usurpación) del Código Penal son las siguientes:

Comuna 4: 210, está integrada por los barrios de la Boca, Barracas, Parque Patricios y Nueva Pompeya.

Comuna 1: 201, está integrada por los barrios de Retiro, San Nicolás, Puerto Madero, San Telmo, Montserrat y Constitución

Comuna 8: 146, está integrada por los barrios de Villa Soldati, Villa Riachuelo, Villa Lugano.

Comuna 3: 119, está integrada por los barrios de Balvanera y San Cristóbal

Comuna 7: 103, está integrada por los barrios de Flores y Parque Chacabuco