



COMISIÓN DE JUSTICIA Y DERECHOS HUMANOS

"Decenio de la Igualdad de Oportunidades para mujeres y hombres"
"Año de la esperanza y el fortalecimiento de la democracia"

Dictamen MAYORÍA recaído en el Proyecto de Ley 4962/2022-CR; que, con texto sustitutorio, propone la Ley que modifica el Código Civil, Decreto Legislativo 295, para incorporar la fianza arrendaticia.

COMISIÓN DE JUSTICIA Y DERECHOS HUMANOS

Período Anual de Sesiones 2025-2026

Segunda Legislatura Ordinaria



Señor presidente:

Ha sido remitido para estudio y dictamen de la Comisión de Justicia y Derechos Humanos la siguiente iniciativa legislativa:

Proyecto de Ley	Proponente	Grupo Parlamentario	Denominación de la propuesta legislativa
4962/2022-CR	Luis Roberto Kamiche Morante	Cambio Democrático - Juntos Por El Perú	Ley que modifica el artículo 1667 del Código Civil.

Después del análisis y debate correspondiente, la Comisión de Justicia y Derechos Humanos, en su Décima Sexta Sesión Ordinaria, celebrada el 15 de abril de 2026, acordó por **MAYORIA** de los presentes, la **APROBACIÓN** del presente dictamen.

Con los votos a favor los congresistas: CRUZ MAMANI, Flavio; AMURUZ DULANTO, Yessica Rosselli; CORDERO JON TAY, Luis Gustavo; DÁVILA ATANACIO, Pasión Neomías; ECHAIZ RAMOS VDA DE NUÑEZ Gladys Margot; GONZA CASTILLO, Américo; PALACIOS HUAMÁN, Margot; RAMÍREZ GARCÍA, Tania Estefany; RUÍZ RODRÍGUEZ, Magaly Rosmery y TELLO MONTES Nivardo Edgar.

Con el voto a favor del congresista accesitario MITA ALANOCA Isaac en reemplazo del Congresista CERRON ROJAS Waldemar.

Con el voto en contra de la congresista MOYANO DELGADO Martha.

Con la abstención de los congresistas MUÑANTE BARRIOS Alejandro y HERRERA MEDINA, Noelia Rossvith.

Asimismo, en dicha sesión, se aprobó la dispensa del trámite de sanción del acta para ejecutar el presente acuerdo de comisión.

Dictamen MAYORÍA recaído en el Proyecto de Ley 4962/2022-CR; que, con texto sustitutorio, propone la Ley que modifica el Código Civil, Decreto Legislativo 295, para incorporar la fianza arrendaticia.

I. SITUACIÓN PROCESAL

1.1 Antecedentes procedimentales

PROYECTO DE LEY	FECHA DE PRESENTACIÓN	FECHA DE DECRETO E INGRESO A LA COMISIÓN	COMISIONES
4962/2022-CR	11/05/2023	15/05/2023	Justicia y Derechos Humanos

La iniciativa legislativa materia del presente dictamen cumple con los requisitos generales y específicos señalados en los artículos 75, 76 y 77 del Reglamento del Congreso de la República, por lo que se realizó el estudio correspondiente.

1.2 Antecedentes parlamentarios

Asimismo, en la Comisión de Justicia y Derechos Humanos no se encontraron antecedentes parlamentarios iguales o parecidos sobre la presente iniciativa legislativa.

II. CONTENIDO DE LA PROPUESTA LEGISLATIVA

2.1 El Proyecto de Ley 4962/2022-CR

Consta de cuatro artículos y una disposición complementaria final, de acuerdo con lo siguiente:

El primer artículo, señala el objeto de la norma, con el propósito reformular el contenido del artículo 1667 del Código Civil peruano, introduciendo nuevas disposiciones relacionadas con la facultad de arrendar bienes.

El artículo segundo, señala la finalidad, con la intención de corregir vacíos legales en las relaciones arrendador y arrendatario, promoviendo mecanismos más claros y efectivos sobre la entrega y devolución de garantías, así como la restitución del inmueble arrendado.

Dictamen MAYORÍA recaído en el Proyecto de Ley 4962/2022-CR; que, con texto sustitutorio, propone la Ley que modifica el Código Civil, Decreto Legislativo 295, para incorporar la fianza arrendaticia.

Asimismo, el artículo tercero, señala el ámbito de competencia, señalando el cumplimiento obligatorio para todos los contratos de arrendamiento celebrados dentro del territorio nacional.

Por su parte en el artículo cuarto, incorpora 3 numerales al artículo 1667 del Código Civil, estableciendo que, el arrendador tiene derecho a requerir una fianza del arrendatario, equivalente a un máximo de tres meses de renta, la cual deberá depositarse en moneda nacional. Esta garantía cubrirá deudas por servicios públicos, alquileres impagos o daños causados al inmueble. Solo será devuelta al inquilino si el bien es restituido en buen estado, sin obligaciones pendientes.

Finalmente, una Única Disposición Complementaria Final, señalando su entrará en vigor a partir del año siguiente a su publicación oficial.

III. MARCO NORMATIVO

3.1 Legislación Nacional:

- Constitución Política del Perú.
- Código Civil, Decreto Legislativo N° 295.
- Reglamento del Congreso de la República.

3.2 Legislación Comparada:

- **España:** la Ley 29/1994, de Arrendamientos Urbanos¹, en su artículo 36, establece que:

1: Es obligatoria la fianza en metálico equivalente a una mensualidad de renta para viviendas, y a dos mensualidades cuando el bien no es para uso de vivienda, y 5: Se permite pactar garantías adicionales, pero en arrendamientos de vivienda (contratos de hasta 5 años, o 7 si el arrendador es persona jurídica), estas no pueden exceder dos mensualidades adicionales. Este régimen comparte similitudes con la propuesta peruana: se define un límite total para las garantías vinculadas al arrendamiento, facilitando la protección del arrendador sin saturar al arrendatario con excesos patrimoniales.

¹ <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-1994-26003>

Dictamen MAYORÍA recaído en el Proyecto de Ley 4962/2022-CR; que, con texto sustitutorio, propone la Ley que modifica el Código Civil, Decreto Legislativo 295, para incorporar la fianza arrendaticia.

- **Argentina:** Código Civil y Comercial de la Nación Argentina, artículo 1196², regula la fianza arrendaticia:

Inciso b): Prohíbe exigir depósitos de garantía por un importe superior al equivalente al primer mes de alquiler. Además, permite retener importes si existen deudas por servicios públicos o alquileres impagos, siempre y cuando se compense adecuadamente al arrendatario una vez estas han sido abonadas.

- **Uruguay:** Ley N° 13.292 sobre alquileres³, en su artículo 34 dispone límites para garantías:

En contratos de vivienda, la garantía no puede superar los 7 meses de alquiler, y en otros casos hasta 10 meses, constituidos en títulos hipotecarios. El arrendatario puede solicitar compensación o sustitución de la garantía en condiciones establecidas por la ley. Aunque establece montos más altos, este esquema normativo contribuye al manejo claro y proporcional de garantías, orientado al resguardo patrimonial.

IV. ANÁLISIS DE LA PROPUESTA

4.1 Análisis Técnico Legal

En el marco de la Constitución Política del Perú, el artículo 62 consagra el principio de libertad de contratar, estableciendo que las partes pueden pactar válidamente conforme a las normas vigentes al momento de la celebración del contrato. Este principio garantiza que los términos contractuales no pueden ser modificados por leyes u otras disposiciones de cualquier clase, salvo en los casos expresamente permitidos por el ordenamiento jurídico. Asimismo, cualquier conflicto derivado de la relación contractual debe resolverse mediante los mecanismos de solución de controversias pactados por las partes, ya sea a través de la vía arbitral o judicial, en observancia del principio de autonomía privada.

En cuanto al Código Civil peruano, el artículo 1666 define el contrato de arrendamiento como aquel por el cual el arrendador se obliga a ceder temporalmente al arrendatario el uso de un bien, a cambio de una renta

² <https://leyfacil.com.ar/codigo-civil-y-comercial/articulo-1196/>

³ <https://www.impo.com.uy/bases/leyes/13292-1964>

Dictamen MAYORÍA recaído en el Proyecto de Ley 4962/2022-CR; que, con texto sustitutorio, propone la Ley que modifica el Código Civil, Decreto Legislativo 295, para incorporar la fianza arrendaticia.

convenida. Esta disposición recoge los elementos esenciales del arrendamiento: la temporalidad, la contraprestación y el uso del bien, que configuran una relación jurídica de naturaleza obligacional y patrimonial.

Y por su parte, el artículo 1868, del título X del mismo cuerpo normativo, al regular la figura de la fianza, establece en su primer párrafo que: "Por la fianza, el fiador se obliga frente al acreedor a cumplir determinada prestación, en garantía de una obligación ajena, si ésta no es cumplida por el deudor". Este precepto refleja la función accesorio de la fianza en el ámbito de las garantías personales, permitiendo al acreedor contar con un respaldo adicional para el cumplimiento de las obligaciones asumidas por el deudor principal, lo cual cobra especial relevancia en las relaciones contractuales donde intervienen terceros garantes.

Asimismo, la incorporación de un articulado referido a la fianza arrendaticia en el Código Civil no se contrapone a lo dispuesto en el Título X del mismo cuerpo normativo sobre la fianza, sino que constituye una norma especial aplicable exclusivamente al contrato de arrendamiento. Mientras el Título X regula de manera general la fianza como garantía personal y accesorio, el nuevo artículo precisa su alcance en el ámbito arrendaticio, estableciendo límites razonables al monto, determinando los supuestos de aplicación y fijando el procedimiento de devolución. En tal sentido, ambos cuerpos normativos coexisten en armonía bajo el principio de especialidad normativa, complementándose sin generar contradicciones jurídicas.

En ese contexto, la modificación normativa preserva el equilibrio contractual entre las partes y proteger los derechos tanto del arrendador como del arrendatario, conforme a los principios rectores del derecho civil y constitucional peruano.

Por lo señalado, el proyecto de ley tiene como objetivo atender los problemas recurrentes que surgen en las relaciones entre arrendadores y arrendatarios, especialmente en lo relativo a la entrega de sumas de dinero, el manejo de las garantías y la devolución del bien arrendado. Estas situaciones suelen generar incertidumbre cuando, por ejemplo, el arrendatario desconoce el momento en que se le devolverá la garantía, o cuando el arrendador no cumple con lo pactado o entrega el inmueble en condiciones inadecuadas. También existen casos en los que no está claro ante quién se debe reclamar por los incumplimientos o los daños

Dictamen MAYORÍA recaído en el Proyecto de Ley 4962/2022-CR; que, con texto sustitutorio, propone la Ley que modifica el Código Civil, Decreto Legislativo 295, para incorporar la fianza arrendaticia.

ocasionados. En esa línea, la propuesta legislativa busca fortalecer la seguridad jurídica y la equidad contractual, estableciendo disposiciones más claras y equilibradas respecto al uso, la devolución de garantías y la entrega del bien, con el fin de prevenir conflictos y promover relaciones más justas y previsibles entre las partes.

4.2 Análisis sobre la necesidad, viabilidad y oportunidad de la propuesta legislativa

El contrato de arrendamiento constituye una de las instituciones jurídicas más antiguas, utilizada desde las primeras civilizaciones como instrumento de cesión temporal de bienes. En el Derecho Romano⁴ alcanzó especial desarrollo bajo la figura de la *locatio conductio*, diferenciando el arrendamiento de cosas, servicios y obras, estableciendo así los cimientos de la regulación moderna y la delimitación de las obligaciones recíprocas entre arrendador y arrendatario.

En la actualidad, la Constitución Política del Perú, en su artículo 62⁵, garantiza la libertad de contratar, mientras que el Código Civil regula el arrendamiento en su Título VI. Sin embargo, la normativa vigente presenta limitaciones, pues no establece mecanismos eficaces para asegurar el cumplimiento oportuno de las obligaciones ni ofrece respuestas adecuadas frente a la morosidad reiterada o los daños ocasionados al bien arrendado. Esta situación genera vacíos normativos que afectan el equilibrio contractual y aumentan la conflictividad en la relación arrendaticia.

En cuanto a la fianza, su origen también se remonta al Derecho Romano, donde se concebía como un compromiso de confianza en virtud del cual un tercero respondía por las obligaciones incumplidas del deudor. Actualmente, en el Perú, el Código Civil regula la fianza como contrato accesorio en el artículo 1868. No obstante, la exigencia de garantías en los contratos de arrendamiento carece de regulación uniforme, siendo únicamente una práctica habitual que depende de la voluntad de las partes, lo cual genera incertidumbre y frecuentes conflictos judiciales.

⁴ Cancela Merino, A. (2020). El contrato de arrendamiento en Roma y su régimen actual. Editorial Jurídica de Chile. https://uvadoc.uva.es/bitstream/handle/10324/46892/TFG-D_01025.pdf?sequence=1

⁵ <https://blogposgrado.ucontinental.edu.pe/las-libertades-contractuales-en-la-constitucion-politica-del-peru>

Dictamen MAYORÍA recaído en el Proyecto de Ley 4962/2022-CR; que, con texto sustitutorio, propone la Ley que modifica el Código Civil, Decreto Legislativo 295, para incorporar la fianza arrendaticia.

El derecho comparado evidencia que la fianza arrendaticia cumple un rol esencial en la preservación de la seguridad contractual, al garantizar el pago de la renta y la conservación del bien. En Roma, incluso se empleaban figuras como el pignus, consistente en la retención de bienes como garantía de cumplimiento. En la práctica peruana, las garantías suelen confundirse con adelantos de renta o autorizaciones para incumplir, lo que genera tensiones y desnaturaliza su verdadera finalidad.

Sobre ello, la morosidad y el deterioro de los inmuebles son actualmente las principales causas de litigios en arrendamiento. Según un informe periodístico de agosto de 2022⁶, cerca del 25 % de los contratos en Lima presentaban morosidad, afectando alrededor de 300 mil arrendamientos, particularmente en distritos de alta densidad comercial y residencial. Este panorama refleja la urgencia de establecer un marco normativo que regule de manera clara las garantías arrendaticias y brinde mayor protección a las partes.

De la misma forma, según lo señalado por Adi Perú de agosto de 2019⁷ en el mercado de arrendamientos urbanos persiste un grave problema de incumplimiento contractual. Se estima que aproximadamente el 25 % de los arrendatarios incurre en morosidad y que cerca del 70 % abandona el inmueble sin haber cumplido con el pago de las obligaciones pendientes. Esta situación refleja no solo un alto nivel de incumplimiento, sino también una marcada informalidad en el sector.

Si bien la Ley 30933, Ley que regula el procedimiento especial de desalojo con intervención notarial⁸ representó un avance importante al agilizar los procesos de restitución del bien arrendado; sin embargo, dicha normativa no aborda el problema de fondo vinculado a la morosidad reiterada ni establece mecanismos preventivos que aseguren el cumplimiento oportuno de los cánones de arrendamiento.

Por ello, la propuesta legislativa busca reforzar la seguridad jurídica y la previsibilidad en las relaciones de arrendamiento, promoviendo:

⁶ <https://www.linaresabogados.com.pe/casi-25-de-los-contratos-de-alquiler-en-lima-se-encuentra-en-situacion-de-morosidad/>

⁷ <https://adiperu.pe/noticias/un-70-de-inquilinos-se-va-sin-pagar-deudas/>

⁸ https://busquedas.elperuano.pe/dispositivo/NL/1762977-1?fbclid=IwAR0Rzd-ncskuh1quX-FB_V3vIVXRg5mSZ18seLPmsJ0Q6IADEi9r_6f2z6E

Dictamen MAYORÍA recaído en el Proyecto de Ley 4962/2022-CR; que, con texto sustitutorio, propone la Ley que modifica el Código Civil, Decreto Legislativo 295, para incorporar la fianza arrendaticia.

- La obligatoriedad de pactar garantías arrendaticias bajo parámetros legales uniformes.
- La protección de los derechos tanto del arrendador como del arrendatario, evitando abusos y malos entendidos.
- La reducción de la litigiosidad mediante mecanismos de prevención y solución temprana de conflictos.
- La promoción del principio de buena fe contractual y el resguardo del equilibrio entre las partes.

Esta iniciativa legislativa pretende dotar de mayor solidez al marco jurídico de los contratos de arrendamiento en el Perú, asegurando un balance adecuado entre libertad de contratación y protección efectiva de derechos, con miras a fortalecer la confianza y estabilidad en este sector clave de la economía y de la vida cotidiana de la ciudadanía.

Asimismo, en relación con la necesidad; la incorporación del articulado propuestos al Código Civil responde a una necesidad real y urgente dentro del mercado de arrendamiento de bienes inmuebles en el Perú. Actualmente, aunque la figura de la fianza arrendaticia se practica ampliamente de forma convencional, no existe una regulación legal expresa que fije sus límites, su destino ni las condiciones de su devolución. Esta ausencia de normatividad ha generado una zona gris jurídica, expuesta a interpretaciones subjetivas, abusos contractuales, informalidad, e incluso procesos judiciales prolongados que afectan tanto a arrendadores como a arrendatarios.

Por tanto, se justifica plenamente la necesidad de positivizar esta práctica común, estandarizando reglas claras y previsibles sobre el monto de la fianza, sus usos legítimos y su devolución, protegiendo así los derechos de ambas partes bajo los principios de seguridad jurídica, buena fe contractual y equidad.

En relación con la viabilidad jurídica y técnica; desde el punto de vista jurídico, la propuesta no contradice normas constitucionales ni principios generales del derecho contractual, ya que respeta el principio de autonomía privada consagrado en el artículo 62 de la Constitución Política del Perú. Al mismo tiempo, establece límites razonables a la fianza (no más de tres meses de renta) que resultan compatibles con los principios de proporcionalidad y razonabilidad. Y desde el punto de vista técnico, la

Dictamen MAYORÍA recaído en el Proyecto de Ley 4962/2022-CR; que, con texto sustitutorio, propone la Ley que modifica el Código Civil, Decreto Legislativo 295, para incorporar la fianza arrendaticia.

incorporación de la fianza arrendaticia contribuye a delimitar de manera precisa el contenido contractual mínimo aplicable cuando las partes deciden pactar este tipo de garantía en un contrato de arrendamiento, estableciéndose parámetros básicos que otorgan certeza y evitan interpretaciones arbitrarias en su aplicación.

Asimismo, es coherente con la jurisprudencia nacional que reconoce la validez de garantías contractuales pactadas libremente entre las partes. En cuanto a la oportunidad; la propuesta legislativa resulta especialmente oportuna en el contexto actual, donde el alquiler de viviendas, locales comerciales y otros inmuebles ha aumentado significativamente debido a la migración interna, el déficit habitacional y la informalidad de los contratos de arrendamiento. En este escenario, el conflicto más común recurrentemente judicializado es la morosidad en el pago de rentas y la restitución del inmueble con daños o deudas acumuladas.

Reglamentar adecuadamente la fianza arrendaticia contribuye a prevenir estos conflictos y reduce la necesidad de judicialización, promoviendo soluciones rápidas y acordadas que fortalecen la relación arrendaticia. Asimismo, brinda certeza jurídica a los arrendadores, muchos de los cuales se ven hoy indefensos ante el incumplimiento, y protege al arrendatario, al establecer condiciones claras para la devolución de su garantía.

En términos económicos, esta medida fomenta la formalización de los contratos de arrendamiento y la inclusión de cláusulas transparentes, lo que podría también tener efectos positivos sobre la recaudación fiscal, al incentivar la declaración de estos ingresos.

Finalmente se concluye, que la modificación propuesta en Código Civil es necesaria, viable y oportuna, pues responde a una práctica extendida, que carece actualmente de regulación clara y plantea reglas equilibradas que protegen los derechos tanto del arrendador como del arrendatario. Su implementación contribuirá a fortalecer la seguridad jurídica, prevenir conflictos, promover la formalización y generar relaciones contractuales más justas y eficientes en el sector arrendaticio del país.

4.3 Análisis del marco normativo y efecto de la vigencia de la norma

Dictamen MAYORÍA recaído en el Proyecto de Ley 4962/2022-CR; que, con texto sustitutorio, propone la Ley que modifica el Código Civil, Decreto Legislativo 295, para incorporar la fianza arrendaticia.

De acuerdo con lo dispuesto en el inciso 1 del artículo 102 de la Constitución Política del Perú, es facultad exclusiva del Congreso de la República ejercer la función legislativa. Esta función comprende la potestad de aprobar leyes y resoluciones legislativas, así como interpretar, modificar o derogar las normas vigentes. En virtud de esta atribución constitucional, el Parlamento cuenta con la legitimidad para promover, analizar y sancionar disposiciones que atiendan las demandas ciudadanas y resguarden el interés público, siempre en consonancia con los principios fundamentales del Estado democrático de derecho y dentro del marco de sus competencias legales.

La propuesta de modificación del artículo 1667 del Código Civil, contenida en el Proyecto de Ley N° 4962/2022-CR, tiene por finalidad regular expresamente la figura de la fianza dentro de los contratos de arrendamiento de bienes, dotando de mayor certeza y equilibrio a la relación jurídica entre arrendador y arrendatario. Actualmente, el citado artículo únicamente establece una disposición general sobre la facultad de dar en arrendamiento aquellos bienes que se administran legítimamente, sin incorporar normas específicas sobre garantías contractuales o fianzas.

Desde una perspectiva técnico-normativa, el marco vigente no prohíbe la exigencia de una garantía (como la fianza) en contratos de arrendamiento; sin embargo, tampoco establece límites, finalidad ni procedimientos para su devolución, lo que ha generado un alto grado de discrecionalidad y conflictos judiciales en la práctica, especialmente cuando no existe claridad sobre el uso y destino de la fianza entregada al inicio del contrato.

En ese sentido, tras un análisis exhaustivo de la propuesta inicial de modificación del artículo 1667 del Código Civil, se concluyó la necesidad de incorporar un artículo específico referido a la fianza arrendaticia. **Esta incorporación se plasma en el artículo 1676, vinculado al pago de la renta**, constituyendo la primera inclusión expresa y directa de dicha figura en el cuerpo normativo del Código Civil. De este modo, se establece un marco jurídico positivo que permite delimitar con precisión su alcance y aplicación en los contratos de arrendamiento.

- Establece un límite cuantitativo razonable (hasta tres meses de renta).
- Define con claridad el objeto y destino de la fianza (morosidad, daños y deudas por servicios).

Dictamen MAYORÍA recaído en el Proyecto de Ley 4962/2022-CR; que, con texto sustitutorio, propone la Ley que modifica el Código Civil, Decreto Legislativo 295, para incorporar la fianza arrendaticia.

- Precisa el procedimiento para su devolución, supeditado a la restitución íntegra del inmueble, pago de rentas y ausencia de deudas vinculadas.

Este desarrollo normativo se alinea con principios constitucionales, como la autonomía privada y la libertad de contratar (art. 62 de la Constitución Política), pero además incorpora una dimensión de protección jurídica para ambas partes, promoviendo la transparencia, la previsibilidad y la resolución temprana de controversias derivadas de la ejecución o terminación del contrato de arrendamiento.

En cuanto al efecto de la vigencia de esta norma, su aplicación contribuirá directamente a:

- Reducir la litigiosidad vinculada a la retención indebida de fianzas por parte del arrendador o al uso arbitrario de las mismas.
- Fortalecer la posición del arrendatario, quien sabrá de antemano en qué condiciones se le devolverá el monto entregado como fianza.
- Proteger los derechos del arrendador, al establecer un mecanismo legítimo para cubrir eventuales daños, morosidades o incumplimientos contractuales sin necesidad de recurrir de inmediato a procesos judiciales.
- Unificar criterios prácticos que, hasta ahora, estaban regidos por costumbres, cláusulas particulares o acuerdos informales que carecían de respaldo normativo claro.

Asimismo, se alinea con las políticas de Estado de Acuerdo Nacional⁹:

- Política de Estado N° 7, contribuyendo a la seguridad jurídica en las relaciones contractuales civiles, estableciendo normas claras sobre la entrega, uso y devolución de la fianza, lo que protege tanto a arrendadores como a arrendatarios y fomenta la solución pacífica de controversias. Además, promueve la formalización del mercado de arrendamiento, reduciendo la informalidad y fortaleciendo el sistema institucional de resolución de conflictos.
- Política de Estado N° 4, al garantizar un marco legal equitativo que impida abusos y arbitrariedades en el cobro o devolución de garantías, la propuesta fomenta la igualdad de condiciones en el acceso a la vivienda arrendada, en especial para personas en

⁹ <https://acuerdonacional.pe/politicas-de-estado-del-acuerdo-nacional/politicas-de-estado/politicas-de-estado-castellano/>

Dictamen MAYORÍA recaído en el Proyecto de Ley 4962/2022-CR; que, con texto sustitutorio, propone la Ley que modifica el Código Civil, Decreto Legislativo 295, para incorporar la fianza arrendaticia.

situación de vulnerabilidad. También contribuye a la justicia social, asegurando condiciones contractuales más justas y previsibles.

- Política de Estado N° 12, al establecer mecanismos que regulan el uso de la fianza y su devolución, se brinda mayor confianza a los ciudadanos para arrendar o poner en alquiler inmuebles, lo cual incentiva el acceso y la oferta de vivienda en condiciones más seguras y reguladas, fortaleciendo el derecho a una vivienda adecuada como parte del desarrollo sostenible.

De la misma manera se alineación con los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) de la Agenda 2030¹⁰:

- ODS 1: Fin de la pobreza; al regular de manera clara las garantías en contratos de arrendamiento, se contribuye a la estabilidad habitacional, un factor fundamental para la seguridad y desarrollo económico de las familias, reduciendo la vulnerabilidad de los hogares.
- ODS 8: Trabajo decente y crecimiento económico, la seguridad jurídica en los contratos de arrendamiento fomenta un entorno más confiable para la inversión y el desarrollo del mercado inmobiliario, incentivando la economía formal y la protección de los derechos económicos.
- ODS 10: Reducción de las desigualdades, la norma apunta a proteger a ambas partes contractuales, especialmente al arrendatario, asegurando que la imposición y devolución de fianzas se realice bajo condiciones claras y justas, reduciendo prácticas arbitrarias y abusos.
- ODS 16: Paz, justicia e instituciones sólidas, el fortalecimiento de la regulación contractual y la seguridad jurídica facilita la resolución de conflictos y promueve el acceso a la justicia, pilares fundamentales para una sociedad pacífica e inclusiva.

La propuesta legislativa responde directamente a la necesidad de fortalecer la institucionalidad y justicia contractual en el Perú, contribuyendo a un desarrollo sostenible que garantice la equidad, la seguridad jurídica y el bienestar de la población, conforme a los compromisos nacionales e internacionales asumidos por el Estado peruano.

¹⁰ <https://www.undp.org/es/sustainable-development-goals>

Dictamen MAYORÍA recaído en el Proyecto de Ley 4962/2022-CR; que, con texto sustitutorio, propone la Ley que modifica el Código Civil, Decreto Legislativo 295, para incorporar la fianza arrendaticia.

V. ANÁLISIS DE LAS OPINIONES E INFORMACIÓN SOLICITADAS Y RECIBIDAS

a. Oficios de pedidos de opinión del Proyecto de Ley 4962/2022-CR:

Cuadro 1
Requerimiento de opiniones y respuestas

INSTITUCIÓN	OFICIO DE REQUERIMIENTO	FECHA	OFICIO DE RESPUESTA	FECHA DE RECEPCIÓN
Presidente del Poder Judicial	Oficio P.O. N° 1257-2022-2023-CJYDDHH/CR	29.05.2023		
Ministerio de Justicia y Derechos Humanos	Oficio P.O. N° 1258-2022-2023-CJYDDHH/CR	29.05.2023	OFICIO N° 3027 -2024-JUS/SG	14.08.2024
Fiscal de la Nación	Oficio P.O. N° 1259-2022-2023-CJYDDHH/CR	29.05.2023	OFICIO N° 002704-2023-MP-FN-SEGFIN	05.06.2023
Defensoría del Pueblo	Oficio P.O. N° 1260-2022-2023-CJYDDHH/CR	29.05.2023	Oficio N° 0283-2023-DP/PAD.	31.05.2023
Colegio de Abogados de Lima	Oficio P.O. N° 1261-2022-2023-CJYDDHH/CR	29.05.2023	A la fecha no respondió y se le reitero P.O.	

b. Análisis de las opiniones recibidas; Al respecto, solo se recibió las siguientes respuestas:

La Defensoría del Pueblo

Mediante el Oficio N° 0283-2023-DP/PAD, de fecha 31 de mayo de 2023, la Primera Adjunta de la Defensoría del Pueblo comunicó que el contenido del proyecto de ley no se vincula directamente con la tutela de derechos fundamentales, ya que se refiere a aspectos que forman parte de la autonomía de la voluntad de las partes al momento de suscribir un contrato. En ese marco, precisó que la materia corresponde al ámbito de competencia normativa del Congreso de la República. Por tal razón, la entidad se abstuvo de emitir pronunciamiento respecto al fondo de la propuesta, al no encontrarse alineada con las áreas prioritarias de intervención institucional.

Ministerio Público - Fiscalía de la Nación

Dictamen MAYORÍA recaído en el Proyecto de Ley 4962/2022-CR; que, con texto sustitutorio, propone la Ley que modifica el Código Civil, Decreto Legislativo 295, para incorporar la fianza arrendaticia.

Mediante el Oficio N° 002704-2023-MP-FN-SEGFIN, de fecha 5 de junio de 2023, la Secretaría General de la Fiscalía de la Nación informó que el contenido del proyecto de ley no guarda vinculación directa con las funciones institucionales del Ministerio Público. En tal sentido, consideró que no corresponde emitir pronunciamiento sobre la iniciativa legislativa al no estar comprendida dentro de su ámbito de competencia.

Ministerio de Justicia y Derechos Humanos

Mediante Oficio N° 3027-2024-JUS/SG del 14 de agosto de 2024, suscrito por el Secretario General del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, remitió el Oficio N° 598-2024-JUS/GA del Gabinete de Asesores, en el cual adjunta el Informe Legal N° 218-2024-JUS/DGDNCR de la Dirección General de Desarrollo Normativo y Calidad Regulatoria, en el cual señala:

Que, la propuesta de modificación al artículo 1667 del Código Civil busca regular la facultad del arrendador para solicitar una fianza al arrendatario, con el fin de asegurar el uso adecuado del inmueble arrendado, estableciendo como límite máximo el valor equivalente a tres meses de renta, pagaderos en moneda de curso legal. Aunque esta figura no se encuentra expresamente regulada en la legislación vigente, sí constituye una práctica extendida en los contratos de arrendamiento mediante el uso de un "depósito en garantía".

La Exposición de Motivos plantea que esta medida serviría como protección frente a incumplimientos contractuales y daños a la propiedad, así como ante deudas con empresas de servicios públicos, señalando además un aumento significativo de casos de morosidad estimado en un 25 % solo en Lima, como una de las razones para su regulación. Sin embargo, la propuesta no justifica de manera técnica ni jurídica el límite de tres meses para la fianza ni la exigencia de que esta se entregue exclusivamente en moneda nacional, lo que contradice la posibilidad prevista en el artículo 1237 del Código Civil de pactar obligaciones en moneda extranjera, por lo que se recomienda revisar este punto.

Asimismo, señala que la propuesta de modificación al artículo 1667 del Código Civil peruano, que incorpora los numerales 1667.3 y 1667.4, busca regular de forma expresa la figura de la fianza en contratos de arrendamiento, práctica ya extendida en el ámbito privado bajo la forma de "depósito en garantía". Esta figura no contraviene el marco constitucional ni legal vigente, siempre que se mantenga como una facultad opcional del arrendador y se respete la autonomía de la

Dictamen MAYORÍA recaído en el Proyecto de Ley 4962/2022-CR; que, con texto sustitutorio, propone la Ley que modifica el Código Civil, Decreto Legislativo 295, para incorporar la fianza arrendaticia.

voluntad de las partes, principio central de la libertad de contratación consagrado en el artículo 62 de la Constitución y desarrollado por el Tribunal Constitucional. La finalidad de esta fianza es servir como respaldo económico ante posibles incumplimientos contractuales o daños al inmueble, permitiendo al arrendatario su devolución si cumple íntegramente con sus obligaciones. Como antecedente comparado, se cita la legislación española (Ley N° 29/1994), donde se establece la obligatoriedad de una fianza mínima en metálico y se admite la posibilidad de pactar garantías adicionales.

Por tanto, considera que el proyecto resulta jurídicamente viable, siempre que se subsanen observaciones puntuales, como la forma de pago en moneda de curso legal.

c. Opiniones recibidas por los foros virtuales y de participación ciudadana del Congreso de la República.

En la página del Congreso, se tiene las siguientes opiniones:

JAIME RICARDO DUPUY ORTIZ DE ZEVALLOS

12/05/2023. Señala: "Es inconstitucional. Va en contra de la libertad de contratación. Pactar garantías, incluida la fianza ya es posible, por pacto entre las partes. En todo caso, si lo que busca es ayudar a simplificar la resolución de los arrendamientos por incumplimientos y la restitución del inmueble, está la Ley 30201, que incorpora la figura del allanamiento a futuro".

ALFONSO JOSE PAZ SOLDAN GONZALES

22/06/2023. Señala: "Quizás sería también conveniente establecer un plazo lógico en el cual el arrendatario pueda solicitar la devolución de su garantía. Profesionalmente me he topado de un caso en que el arrendatario ha solicitado la devolución de su Garantía, nueve (9) años después de finalizado el arrendamiento. Considero dicha demora irresponsable".

d. Opiniones Ciudadanas Recibidas en reuniones de Trabajo, Audiencias Públicas y Sesiones Ordinarias

No se ha recibido opiniones ciudadanas en reuniones de trabajo, audiencias o sesiones ordinarias.

Dictamen MAYORÍA recaído en el Proyecto de Ley 4962/2022-CR; que, con texto sustitutorio, propone la Ley que modifica el Código Civil, Decreto Legislativo 295, para incorporar la fianza arrendaticia.

VI. ANÁLISIS DE COSTO BENEFICIO

En cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 75 del Reglamento del Congreso de la República, se ha efectuado un análisis destinado a reconocer los efectos potenciales que la iniciativa legislativa en estudio podría producir en las personas y colectivos directamente vinculados a su aplicación. En ese marco, se expone el siguiente cuadro explicativo:

Problema Identificado	Sujetos Involucrados	Objetivos del Dictamen	Alternativas de Solución	Indicadores
La ausencia de una regulación expresa sobre la fianza en los contratos de arrendamiento ha generado vacíos legales que derivan en conflictos frecuentes. Estos se centran en las deudas por servicios y reparación de daños ocasionados por el arrendatario, fijación de montos excesivos, en el uso arbitrario de la garantía y en la demora injustificada en su devolución, lo que afecta la seguridad jurídica de ambas partes.	- Arrendadores - Arrendatarios - Poder Judicial - Mercado inmobiliario en general. - Congreso de la República.	- Incorporar en el Código Civil una regulación clara y precisa sobre la fianza arrendaticia. - Fijar un límite razonable para su monto. - Determinar que la fianza solo puede aplicarse al pago de rentas pendientes, deudas por servicios vinculados al uso del bien y reparación de daños ocasionados por el arrendatario. - Garantizar que la devolución se efectúe en un plazo definido.	Incorpora del artículo 1676-A al Código Civil, Decreto Legislativo 295, sobre la fianza arrendaticia.	- Reducción de juicios relacionados con la devolución de garantías. - Reducción de cláusulas abusivas en contratos de arrendamiento. - Aumento en la formalización y transparencia de contratos de arrendamiento. - Fortalecimiento de la confianza entre arrendadores y arrendatarios. - Seguridad jurídica para arrendadores y arrendatarios en la aplicación y devolución de la fianza.

Dictamen MAYORÍA recaído en el Proyecto de Ley 4962/2022-CR; que, con texto sustitutorio, propone la Ley que modifica el Código Civil, Decreto Legislativo 295, para incorporar la fianza arrendaticia.

Alternativa	Sujetos Involucrados	Análisis Costo - beneficio			
		Monetario (cuantitativo)		No Monetario (cualitativo)	
		Costos	Beneficios	Costos	Beneficios
Incorpora del artículo 1676-A al Código Civil, Decreto Legislativo 295, sobre la fianza arrendaticia.	- Arrendadores - Arrendatarios - Poder Judicial - Mercado inmobiliario en general. - Congreso de la República.	-El arrendatario deberá inmovilizar un monto equivalente a un máximo de tres meses de renta, lo que representa un esfuerzo financiero inicial. -El arrendador asume un costo administrativo reducido relacionado con la gestión y devolución de la fianza.	- La fianza protege al arrendador frente a rentas impagas, deudas por servicios básicos y daños ocasionados por el arrendatario, reduciendo pérdidas económicas directas. - Se disminuyen gastos judiciales al contar con un marco normativo claro, lo que genera ahorro en tiempo y recursos para ambas partes. -La mayor formalización de contratos incrementa la transparencia del mercado de arrendamientos, con impacto positivo en la recaudación tributaria y en la economía formal.	-Algunos arrendatarios pueden percibir la exigencia de la fianza como una barrera inicial de acceso a la vivienda o al alquiler de locales comerciales. -Adaptación necesaria de los contratos privados a la nueva regulación, implicando un periodo de transición.	- Se refuerza la seguridad jurídica al establecer límites al monto de la fianza, determinar sus fines específicos y fijar plazos claros para su devolución. - Se reducen los abusos derivados de retenciones arbitrarias y se equilibra la relación contractual entre arrendador y arrendatario. - Se promueve la confianza recíproca, elemento clave para la dinamización del mercado de alquiler. - Se disminuye la conflictividad judicial, contribuyendo a un sistema de justicia más eficiente y a una mejor convivencia social. - Se estimula la inversión privada en el sector inmobiliario y se consolida un entorno contractual transparente, favoreciendo el acceso ordenado a vivienda y

Dictamen MAYORÍA recaído en el Proyecto de Ley 4962/2022-CR; que, con texto sustitutorio, propone la Ley que modifica el Código Civil, Decreto Legislativo 295, para incorporar la fianza arrendaticia.

					locales comerciales.
--	--	--	--	--	----------------------

VII. PROPUESTA DE TEXTO SUSTITUTORIO

La Comisión, tras llevar a cabo un examen minucioso y debidamente sustentado de la propuesta normativa, determina su procedencia y pertinencia. En este proceso, se valoraron los aportes recibidos de la entidad que atendió la consulta formal. Dicha contribución permitió perfeccionar el texto inicial del proyecto de ley, corrigiendo posibles ambigüedades y previniendo interpretaciones subjetivas que pudieran afectar su correcta aplicación, así como la ubicación en el artículo pertinente. Como resultado de este trabajo de revisión y depuración técnica, se presenta una fórmula legal contenida en un artículo único, mediante el cual se incorpora al Código Civil, Decreto Legislativo N° 295, el artículo 1676-A, destinado a regular la figura de la fianza arrendaticia y a dotar de mayor seguridad jurídica las relaciones contractuales entre arrendadores y arrendatarios.

VIII. CONCLUSIÓN

Por lo expuesto, la Comisión de Justicia y Derechos Humanos, de conformidad con el literal b) del artículo 70 del Reglamento del Congreso de la República, recomienda la APROBACIÓN del Proyecto de Ley 4962/2022-CR con el siguiente TEXTO SUSTITUTORIO:

FORMULA LEGAL

LEY QUE MODIFICA EL CÓDIGO CIVIL, DECRETO LEGISLATIVO 295, PARA INCORPORAR LA FIANZA ARRENDATICIA

Artículo único. Incorporación del artículo 1676-A en el Código Civil, Decreto Legislativo 295

Se incorpora el artículo 1676-A en el Código Civil, Decreto Legislativo 295, con la siguiente redacción:

"Fianza arrendaticia

Artículo 1676-A. En los contratos de arrendamiento, el arrendador puede exigir al arrendatario la constitución de una fianza arrendaticia destinada a garantizar el cumplimiento de sus obligaciones. El monto de dicha fianza no puede exceder el

Dictamen MAYORÍA recaído en el Proyecto de Ley 4962/2022-CR; que, con texto sustitutorio, propone la Ley que modifica el Código Civil, Decreto Legislativo 295, para incorporar la fianza arrendaticia.

equivalente a tres meses de la renta pactada. Su constitución puede efectuarse en moneda nacional o extranjera, conforme a lo acordado por las partes.

La fianza arrendaticia puede aplicarse al pago de rentas impagas, al cumplimiento de deudas por servicios vinculados al uso del bien arrendado y a la reparación de daños imputables al arrendatario.

Concluido el contrato de arrendamiento, el arrendador está obligado a devolver la fianza arrendaticia en un plazo no mayor de treinta días hábiles siguientes a la entrega del bien, salvo que acredite obligaciones pendientes de pago o daños ocasionados por el arrendatario".

Dese cuenta.
 Sala de Comisión.
 Lima, 15 de abril de 2026


 Firmado digitalmente por:
 CRUZ MAMANI Flavio FAU 20161749126 soft
 Motivo: Soy el autor del documento
 Fecha: 20/04/2026 11:20:59-0500

FLAVIO CRUZ MAMANI
Presidente


 Firmado digitalmente por:
 CORDERO JON TAY Luis
 Gustavo FAU 20161749126 hard
 Motivo: Soy el autor del documento
 Fecha: 22/04/2026 12:40:15-0500


 Firmado digitalmente por:
 ECHAZ RAMOS VDA DE NUÑEZ Gladys Margot FAU 20161749126 soft
 Motivo: Soy el autor del documento
 Fecha: 23/04/2026 15:50:57-0500


 Firmado digitalmente por:
 CRUZ MAMANI Flavio FAU 20161749126 soft
 Motivo: Soy el autor del documento
 Fecha: 20/04/2026 11:21:08-0500

FLAVIO CRUZ MAMANI
Presidente

(En ausencia del Secretario por encontrarse de licencia)


 Firmado digitalmente por:
 MITA ALAN OCA Isaac FAU 20161749126 soft
 Motivo: Soy el autor del documento
 Fecha: 22/04/2026 14:45:29-0500


 Firmado digitalmente por:
 RUIZ RODRIGUEZ Magaly Rosmary FAU 20161749126 soft
 Motivo: Soy el autor del documento
 Fecha: 22/04/2026 16:39:39-0500


 Firmado digitalmente por:
 RAMIREZ GARCIA Tania Estefany FAU 20161749126 soft
 Motivo: Soy el autor del documento
 Fecha: 22/04/2026 16:56:31-0500


 Firmado digitalmente por:
 PALACIOS HUAMAN Margot FAU 20161749126 soft
 Motivo: Soy el autor del documento
 Fecha: 23/04/2026 13:17:43-0500


 Firmado digitalmente por:
 GONZA CASTILLO Américo FAU 20161749126 soft
 Motivo: Soy el autor del documento
 Fecha: 24/04/2026 10:07:00-0500


 Firmado digitalmente por:
 TELLO MONTES Nivardo Edgar FAU 20161749126 soft
 Motivo: Soy el autor del documento
 Fecha: 23/04/2026 10:37:48-0500


 Firmado digitalmente por:
 AMURUZ DULANTO Yessica Rosselli FAU 20161749126 soft
 Motivo: Soy el autor del documento
 Fecha: 23/04/2026 12:54:22-0500