



EDWARD MÁLAGA TRILLO
CONGRESISTA

"Decenio de la igualdad de oportunidades para mujeres y hombres"
"Año de la recuperación y consolidación de la economía peruana"



**PROYECTO DE LEY QUE MODIFICA LOS
ARTÍCULOS 191 Y 351 DE LA LEY 26859, LEY
ORGÁNICA DE ELECCIONES**

El congresista **Edward Málaga Trillo**, en ejercicio del derecho de iniciativa legislativa que le confiere los artículos 102 y 107 de la Constitución Política del Perú, y conforme a lo establecido en los artículos 67, 75 y 76 del Reglamento del Congreso de la República, presenta el siguiente proyecto de ley:

FÓRMULA LEGAL

**LEY QUE MODIFICA LOS ARTÍCULOS 191 Y 351 DE LA LEY 26859, LEY ORGÁNICA
DE ELECCIONES**

Artículo único. Modificación de los artículos 191 y 351 de la Ley 26859, Ley Orgánica de Elecciones

Se modifican los artículos 191 y 351 de la Ley 26859, Ley Orgánica de Elecciones, en los siguientes términos:

"Artículo 191.- La publicación o difusión de encuestas y proyecciones de cualquier naturaleza sobre los resultados electorales podrá efectuarse hasta veinticuatro (24) horas antes del inicio de la jornada electoral. Las encuestas y proyecciones publicadas deberán cumplir con los estándares técnicos que establezca el Jurado Nacional de Elecciones mediante reglamento.

1

El incumplimiento de lo dispuesto en este artículo será sancionado por el Jurado Nacional de Elecciones con una multa de entre diez (10) y cien (100) Unidades Impositivas Tributarias (UIT). Los montos recaudados por estas sanciones constituyen recursos propios del mencionado órgano electoral."

"Artículo 351.- Excepcionalmente, y con el fin de garantizar el orden público y el normal desarrollo de los procesos electorales, el Jurado Nacional de Elecciones puede restringir el expendio de bebidas alcohólicas en determinadas circunscripciones, mediante resolución debidamente motivada, desde las 8:00 horas del día anterior al día de la votación, hasta el cierre de los locales de votación.

Dicha resolución debe ser publicada en el diario oficial El Peruano con una anticipación mínima de quince (15) días calendario a la jornada electoral, señalando de manera expresa la justificación, el ámbito territorial y las condiciones específicas de la restricción.

Las municipalidades provinciales o distritales pueden establecer medidas complementarias, previa coordinación con la Oficina Nacional de Procesos Electorales (ONPE) y la Policía Nacional del Perú (PNP), en función de antecedentes comprobados que evidencien riesgos para el proceso electoral en su jurisdicción."

DISPOSICIÓN COMPLEMENTARIA FINAL

Única. Reglamentación

El Jurado Nacional de Elecciones aprueba las disposiciones reglamentarias necesarias para la aplicación de lo dispuesto en la presente ley, en un plazo no mayor de sesenta (60) días calendario contados desde su entrada en vigor.

Lima, 19 de mayo de 2025



Firmado digitalmente por:
MALAGA TRILLO George
Edward FAU 20161740126 soft
Motivo: Soy el autor del
documento
Fecha: 22/05/2025 10:49:24-0500

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

I. FUNDAMENTOS DE LA PROPUESTA

1. Identificación del problema

1.1 Respecto al artículo 191 (Publicación de encuestas electorales)

Actualmente, el artículo 191 de la Ley 26859, Ley Orgánica de Elecciones, establece una restricción absoluta para publicar o difundir encuestas y proyecciones sobre resultados electorales durante los siete (7) días previos al día de las elecciones. Esta disposición, inicialmente orientada a evitar posibles manipulaciones o influencias indebidas sobre el electorado, hoy resulta discutible en varios sentidos. Primero, constituye una afectación significativa al derecho constitucional a la libertad de información, expresión y prensa, derechos fundamentales consagrados en el artículo 2° de la Constitución Política del Perú. Segundo, impide que el ciudadano acceda a información estratégica en una etapa crítica de decisión, limitando su autonomía como votante y desnaturalizando el sentido deliberativo de una campaña electoral democrática. Tercero, genera escenarios de desinformación, incertidumbre y circulación clandestina de encuestas no verificadas, que agravan la desigualdad de acceso a información entre distintos grupos poblacionales, especialmente en un entorno digital donde las redes sociales facilitan la difusión no regulada. Cuarto, la restricción vigente no cuenta con sustento empírico ni evidencia técnica que respalde su eficacia para proteger efectivamente la decisión electoral libre e informada del ciudadano. Por el contrario, puede incentivar prácticas contrarias al orden y la transparencia electoral. Finalmente, esta regulación coloca al Perú entre los países con las restricciones más severas de la región, contrastando con las mejores prácticas democráticas, donde las limitaciones - cuando existen - se restringen a lapsos breves, generalmente de 24 a 48 horas, o se prescinde de ellas, priorizando la confianza en la ciudadanía y en un debate público libre, transparente y plural.

3

Asimismo, se advierte que, si bien el Jurado Nacional de Elecciones ya cuenta con la potestad general para emitir reglamentos conforme a su Ley Orgánica, resulta pertinente incorporar expresamente en el artículo 191 la referencia a su rol en la definición de estándares técnicos mínimos. Esta precisión normativa no crea una nueva competencia, pero fortalece la seguridad jurídica, mejora la claridad interpretativa del precepto y garantiza que la regulación técnica sobre encuestas y proyecciones se perciba como parte integral y vinculante del cumplimiento de la norma, contribuyendo así a la transparencia y calidad del debate electoral.

1.2 Respecto al artículo 351 (Ley seca electoral)

El artículo 351 de la Ley Orgánica de Elecciones (LOE) establece actualmente una prohibición absoluta y general del expendio de bebidas alcohólicas desde las 8:00 horas del día anterior hasta las 8:00 horas del día siguiente a la jornada electoral. Esta disposición, aunque orientada originalmente a preservar el orden público durante los comicios, se ha mantenido inalterada a pesar del cambio sustancial en el contexto institucional, social y tecnológico del país.

Hoy en día, existen mejores condiciones logísticas y de seguridad en los procesos electorales, lo cual vuelve anacrónica y desproporcionada la restricción absoluta vigente, especialmente

por su impacto en sectores económicamente vulnerables, como el comercio minorista (bodegas, restaurantes y negocios familiares).

Asimismo, resulta evidente que la norma vigente responde a un enfoque prohibicionista propio de contextos históricos en los que la ciudadanía no contaba con niveles de organización electoral, institucionalidad y cierto grado de madurez democrática como los actuales. La restricción absoluta a la venta de bebidas alcohólicas no solo no responde a una amenaza actual y concreta, sino que además genera desobediencia civil, fomenta la informalidad, y afecta la percepción de legitimidad del proceso electoral. Lejos de contribuir al orden, su imposición incondicionada puede socavar la confianza en las normas y en la autoridad electoral, especialmente en los sectores más golpeados por la crisis económica y laboral. A ello se suma que, en el plano comparado, diversos países latinoamericanos han comenzado a flexibilizar o derogar esta medida -como Costa Rica o Chile- al constatar que no existe evidencia sólida que vincule el consumo moderado de alcohol con alteraciones significativas del orden electoral. Por tanto, mantener una restricción desproporcionada sin base empírica refuerza el desajuste entre la regulación vigente y la realidad ciudadana y democrática del país.

2. Análisis del estado actual de la situación fáctica y jurídica

2.1 Respecto al artículo 191 de la LOE

Desde la perspectiva fáctica y jurídica, la actual regulación contenida en el artículo 191 de la Ley 26859, Ley Orgánica de Elecciones, presenta dificultades prácticas y constitucionales significativas. La prohibición de publicar encuestas y proyecciones electorales durante los siete días previos a los comicios resulta excesiva frente al objetivo de proteger la libertad y autonomía del voto ciudadano. En la práctica, lejos de prevenir manipulaciones, genera desinformación, incertidumbre y circulación clandestina de encuestas a través de plataformas digitales y redes sociales no reguladas ni verificadas. Desde un punto de vista jurídico-constitucional, esta medida constituye una restricción desproporcionada de los derechos fundamentales a la información, libertad de prensa y expresión reconocidos en el artículo 2°, inciso 4, de la Constitución Política del Perú. Además, al comparar esta regulación con la experiencia internacional, se observa que la gran mayoría de democracias consolidadas han abandonado restricciones tan prolongadas, optando por limitaciones mínimas o moderadas, usualmente de 24 a 48 horas previas a la jornada electoral, o no aplicando restricción alguna, privilegiando así la transparencia, el derecho ciudadano a la información y una mayor madurez democrática.

Por otro lado, si bien el Jurado Nacional de Elecciones ha venido ejerciendo su potestad reguladora mediante la emisión de reglamentos sobre encuestas electorales, dicha atribución proviene de su Ley Orgánica y no se encuentra mencionada expresamente en el artículo 191 de la Ley Orgánica de Elecciones. Esta omisión no impide su actuación, pero genera un margen de ambigüedad normativa que puede afectar la comprensión plena de las obligaciones técnicas aplicables a encuestadoras y medios de comunicación. Por tanto, la ausencia de una referencia explícita limita la eficacia pedagógica y sistemática de la norma.

2.2 Respecto al artículo 351 de la LOE

El artículo 351 de la Ley Orgánica de Elecciones establece una prohibición absoluta y de aplicación general a nivel nacional sobre el expendio de bebidas alcohólicas en el marco de los procesos electorales, sin considerar contextos socioculturales, niveles de riesgo, ni evidencia empírica actual que justifique su mantenimiento. Desde el punto de vista

www.congreso.gob.pe

Dirección: Jirón Junín N°330, Cercado

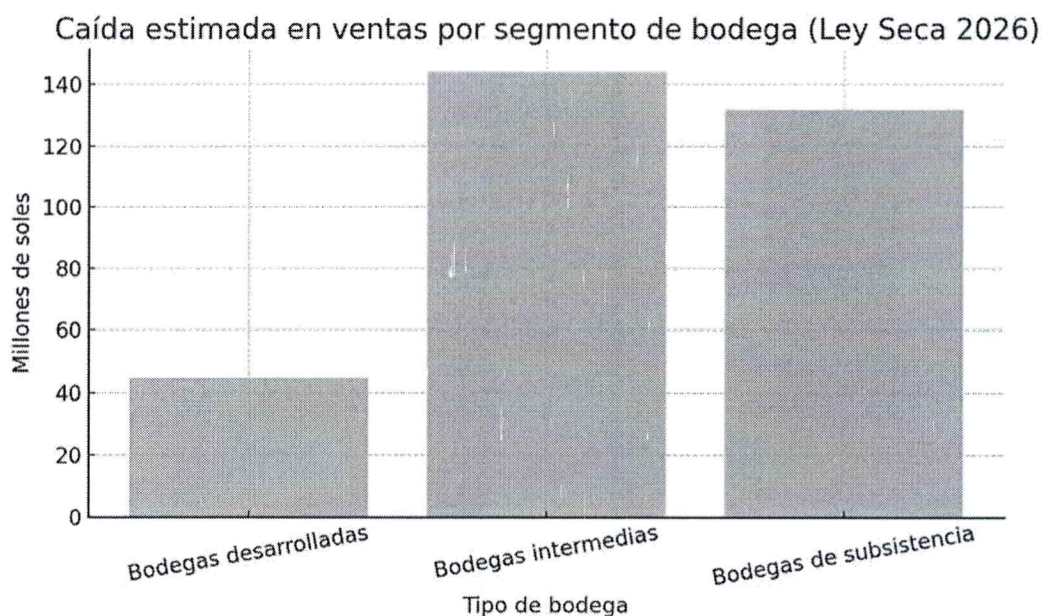
Central Telefónica: 311-7777 Anexo 7356

Edificio Roberto Ramírez del Villar – Oficina 502

constitucional, la rigidez de esta disposición entra en tensión con los principios de razonabilidad, necesidad y proporcionalidad establecidos por el Tribunal Constitucional en reiterada jurisprudencia (por ejemplo, STC 00008-2003-AI/TC), ya que afecta derechos fundamentales como la libertad de empresa, el derecho al trabajo y la libertad de comercio sin un sustento técnico actualizado. En el plano jurídico comparado, la tendencia regional evidencia una evolución hacia regulaciones más flexibles, focalizadas y menos invasivas. Países como Chile y Costa Rica han derogado la ley seca electoral, mientras que otros como Argentina, Colombia o México han reducido su alcance temporal o territorial. En ese contexto, la normativa peruana se presenta como una de las más restrictivas del continente, sin que exista evidencia actual que respalde su eficacia frente a los fines que persigue.

Desde el punto de vista fáctico, la llamada "ley seca":

- Afecta entre el 15% y el 55% de los ingresos de los pequeños negocios de expendio minorista durante los días de restricción, según estudios del Centro de Estudios de la MYPE.
- No tiene un correlato empírico que demuestre una relación causal directa entre el expendio de alcohol y alteraciones del orden electoral en las últimas elecciones.
- Se aplica de forma generalizada y uniforme, sin atender a los distintos niveles de riesgo territorial.



5

Fuente: Centro de Estudios de la MYPE
Elaboración: Propia

Desde el punto de vista jurídico:

- La norma vigente limita la libertad de comercio y empresa (art. 59 de la Constitución).
- No cumple con los estándares de razonabilidad y proporcionalidad exigidos por el Tribunal Constitucional en toda restricción de derechos (STC Exp. 00008-2003-AI/TC, entre otras).

3. Nuevo estado que se genera

www.congreso.gob.pe

Dirección: Jirón Junín N°330, Cercado

Central Telefónica: 311-7777 Anexo 7356
Edificio Roberto Ramírez del Villar – Oficina 502

3.1 Publicación de encuestas electorales

La iniciativa legislativa plantea un nuevo estado regulatorio en el que se permite la publicación o difusión de encuestas y proyecciones electorales hasta veinticuatro (24) horas antes del inicio de la jornada electoral, reemplazando así la actual prohibición general de siete (7) días. Esta modificación preserva el objetivo legítimo de proteger el normal desarrollo del proceso electoral, pero lo hace mediante un enfoque más equilibrado, proporcional y respetuoso de los derechos fundamentales a la libertad de expresión y acceso a la información. El nuevo marco normativo, además, refuerza la calidad técnica de las encuestas al exigir que estas cumplan con estándares mínimos que serán definidos por el Jurado Nacional de Elecciones mediante reglamento. De esta manera, se genera un entorno informativo más transparente, se combate la circulación de información informal o manipulada, y se fortalece la confianza ciudadana en el proceso electoral, alineando al Perú con las prácticas democráticas modernas que privilegian el voto informado y la autonomía del elector.

Igualmente, con la incorporación explícita de la facultad del Jurado Nacional de Elecciones para establecer estándares técnicos mínimos mediante reglamento, la propuesta refuerza la coherencia normativa y asegura una aplicación más clara y vinculante de los requisitos técnicos en la realización y difusión de encuestas y proyecciones electorales. Este nuevo estado normativo no modifica competencias ya reconocidas, pero fortalece la transparencia y previsibilidad del proceso electoral al vincular de forma expresa la norma legal con su desarrollo técnico-operativo.

3.2 Referido a la ley seca electoral

6

La propuesta normativa plantea la modificación del artículo 351 para sustituir la prohibición general por un régimen de restricción excepcional facultativo, aplicable únicamente cuando el Jurado Nacional de Elecciones identifique y justifique de manera motivada la existencia de condiciones objetivas que pongan en riesgo el orden público o el normal desarrollo del proceso electoral. Se habilita además a los gobiernos locales a establecer medidas complementarias, bajo coordinación con la ONPE y la Policía Nacional del Perú, en función de antecedentes específicos en sus jurisdicciones. Este nuevo estado regulatorio responde a los principios de mínima intervención estatal, subsidiariedad y proporcionalidad, y permite una regulación más eficiente, flexible y adaptada a la diversidad territorial del país. La ciudadanía sigue protegida frente a potenciales riesgos, pero se evita imponer restricciones innecesarias que afectan la economía de pequeños negocios y generan rechazo social. Se fortalece así el rol preventivo de las autoridades electorales y se afianza la legitimidad de las normas, al armonizar el control electoral con el respeto a las libertades económicas y sociales.

Con la modificación propuesta se transita de una prohibición general y absoluta hacia un régimen excepcional, focalizado y flexible, bajo los siguientes parámetros:

- El JNE podrá restringir el expendio de alcohol sólo si hay riesgo fundado al orden público, mediante resolución debidamente motivada.
- Se habilita la participación de los gobiernos locales para establecer restricciones complementarias, previa coordinación institucional.
- Se promueve un enfoque preventivo y pedagógico, más que represivo.

4. Necesidad, viabilidad y oportunidad de la norma

4.1 Sobre la publicación de encuestas electorales

www.congreso.gob.pe

Dirección: Jirón Junín N°330, Cercado

Central Telefónica: 311-7777 Anexo 7356

Edificio Roberto Ramírez del Villar – Oficina 502

La modificación del artículo 191 de la LOE resulta necesaria, en primer lugar, porque la regulación vigente impone una restricción desproporcionada y anacrónica al ejercicio de derechos fundamentales, en especial al derecho a la libertad de información, expresión y prensa, sin evidencia concluyente que justifique su duración de siete días. En segundo lugar, es plenamente viable desde el punto de vista técnico, jurídico e institucional, ya que se mantiene la facultad sancionadora del Jurado Nacional de Elecciones y se incorpora un mandato reglamentario para establecer estándares técnicos mínimos, lo cual garantiza una aplicación ordenada y transparente. Finalmente, la oportunidad de esta reforma es innegable: el avance de las tecnologías digitales, la velocidad de circulación de información en redes sociales y la madurez del electorado exigen un nuevo equilibrio entre libertad informativa y garantías electorales. Al reducirse la prohibición a un plazo razonable de veinticuatro (24) horas antes del inicio de la jornada electoral, se fortalece el acceso del ciudadano a información actualizada, se disuade la difusión clandestina de encuestas falsas o manipuladas, y se refuerza la legitimidad del proceso electoral en su conjunto.

La inclusión explícita de la facultad del Jurado Nacional de Elecciones para establecer los estándares técnicos mínimos mediante reglamento responde a la necesidad de reforzar la claridad normativa y la seguridad jurídica en la aplicación del artículo 191. Esta precisión no introduce una nueva competencia, pero sí mejora la comprensión del alcance de la regulación electoral y previene interpretaciones restrictivas o confusas respecto a las obligaciones técnicas exigibles a las encuestadoras. Es plenamente viable, al sustentarse en atribuciones ya reconocidas en la Ley Orgánica del JNE, y oportuna en un contexto donde la transparencia, la calidad metodológica y la fiscalización efectiva de las encuestas resultan esenciales para fortalecer la confianza ciudadana en el proceso electoral.

7

4.2 Sobre ley seca electoral

La necesidad de esta reforma se sustenta en la urgencia de corregir una distorsión normativa que genera impactos económicos negativos en miles de pequeños negocios -principalmente bodegas y comercios de subsistencia- sin aportar beneficios significativos al desarrollo pacífico del proceso electoral. En términos de viabilidad, la medida propuesta no requiere recursos presupuestales adicionales, dado que se articula dentro del marco competencial vigente del Jurado Nacional de Elecciones y los gobiernos locales. Asimismo, su aplicación es técnica y jurídicamente sencilla, ya que se basa en mecanismos de resolución motivada y coordinación institucional. La oportunidad de la modificación es muy importante, considerando que en el año 2026 el país enfrentará dos procesos electorales sucesivos (generales y subnacionales), lo que podría significar hasta ocho días de prohibición comercial con un impacto agregado estimado de más de S/ 48.1 millones en pérdidas de utilidades solo para el sector bodeguero. La reforma se alinea además con la tendencia legislativa regional y responde al llamado de gremios, expertos y ciudadanos que exigen normas más justas, eficaces y compatibles con una democracia moderna y participativa.

- Necesidad: La norma busca restablecer el equilibrio entre el derecho al sufragio en paz y el derecho al trabajo y al comercio de miles de familias peruanas.

- Viabilidad: La modificación es sencilla, puntual, no requiere recursos adicionales, y es reglamentable por el JNE en coordinación con la ONPE.

- Oportunidad: Se anticipa al calendario electoral 2026, que contempla dos jornadas de votación presidencial y dos regionales, lo que sumaría hasta ocho días de restricción comercial, con un impacto económico severo.

5. Análisis de legislación comparada

5.1 Legislación comparada sobre encuestas electorales

El análisis de legislación comparada permite observar que la restricción peruana a la publicación de encuestas durante los siete días previos a las elecciones constituye una de las más extensas y severas de la región y del mundo democrático. En América Latina, países como México, Costa Rica, Uruguay y Colombia permiten la difusión de encuestas hasta 72 o 24 horas antes de la jornada electoral, estableciendo solo una pausa mínima para garantizar la tranquilidad del proceso. En España, por ejemplo, la veda es de cinco días antes de las elecciones (Ley Orgánica 5/1985, artículo 69) (BOE - España, 1985), en Francia y Canadá (Marshall, Charney, & Rosas, 2020) es un (1) día antes del proceso electoral. En tanto, en democracias avanzadas como Estados Unidos, Australia, Reino Unido (Biblioteca Congreso Nacional de Chile, 2016), no existen restricciones legales a la difusión de encuestas en ningún momento, privilegiándose la libertad informativa, el pluralismo y la confianza en la madurez del elector, primando la autorregulación basados en el uso de "Códigos de Ética, recomendaciones y buenas prácticas sobre la calidad de las encuestas" (Biblioteca Congreso Nacional de Chile, 2016). Incluso países de la región que en el pasado mantuvieron restricciones extensas —como Costa Rica, que flexibilizó la suya reduciendo la prohibición a 72 horas antes del proceso electoral— han optado por alinearse a modelos más abiertos y democráticos. En el caso de Alemania, la Ley Electoral Federal sólo prohíbe la difusión de resultados de encuesta el mismo día del proceso electoral hasta el cierre de las urnas, con el objetivo de evitar influencias indebidas en los votantes durante el proceso de votación. Esta restricción se limita al día de las elecciones y no afecta la publicación de encuestas en los días previos.

8

En ese contexto, la modificación del artículo 191 no solo responde a exigencias internas de racionalidad normativa y respeto constitucional, sino también al objetivo de alinear al Perú con estándares internacionales que garantizan el derecho a la información oportuna como una condición para el voto libre e informado.

5.2 Legislación comparada sobre ley seca electoral

El análisis comparado de la normativa electoral en América Latina y Europa permite constatar que el modelo de prohibición absoluta del expendio de bebidas alcohólicas durante los procesos electorales, vigente actualmente en el Perú, responde a un esquema normativo en proceso de superación. La tendencia regional e internacional muestra una clara evolución hacia regímenes más flexibles, focalizados o incluso a la supresión total de la llamada "ley seca" electoral, en concordancia con principios modernos de regulación democrática, respeto a derechos económicos y enfoque territorial diferenciado.

En el ámbito latinoamericano, si bien varios países mantienen restricciones, lo hacen por plazos más breves, con competencias compartidas entre autoridades nacionales y locales, o con excepciones territoriales. Por ejemplo:

- Colombia (artículo 206 del Código Electoral) y Paraguay (artículo 335 del Código Electoral) aplican la ley seca durante un período de 6 y 12 horas, respectivamente, antes del día de las elecciones. En el caso de Colombia, son los alcaldes municipales las que imponen las sanciones.

- México y Brasil han descentralizado la decisión, permitiendo que los estados o municipios definan si se aplica la medida.

- Costa Rica eliminó la prohibición a nivel nacional, según su Código Electoral vigente. Las municipalidades mantienen competencia para regular su prohibición en un sentido no solo electoral, sino de otros actos cívicos o festivos.

- Chile derogó en 2024 la ley seca (mediante Ley 21.693), en línea con una reforma electoral integral orientada a facilitar el sufragio, sin restricciones innecesarias.

Por otro lado, en Europa, la aplicación de prohibiciones a la venta de bebidas alcohólicas por motivo de elecciones es prácticamente inexistente. Países como Alemania, España, Francia, Italia, Países Bajos y el Reino Unido no contemplan la ley seca electoral en su ordenamiento. Esta omisión no ha generado mayores riesgos al orden público, pues se confía en la responsabilidad del votante, el monitoreo institucional y la intervención posterior en caso de incidentes, sin afectar preventivamente derechos económicos ni civiles.

Este marco comparativo permite afirmar que el Perú mantiene una de las regulaciones más restrictivas de la región, tanto en duración (48 horas continuas) como en intensidad (prohibición absoluta y cierre de locales). Además, al no estar sujeta a criterios de riesgo ni adaptabilidad territorial, esta medida resulta anacrónica frente a los estándares normativos de una democracia moderna.

Desde el punto de vista político, la comparación internacional fortalece la viabilidad de la propuesta legislativa, en tanto esta no significa una omisión del deber de regulación, sino una adecuación progresiva hacia modelos más racionales, flexibles y compatibles con una economía social de mercado. Además, la experiencia de países que han suprimido o modificado la ley seca sin efectos adversos relevantes -como Chile o Costa Rica- ofrece un precedente útil para desmontar temores infundados sobre su eventual derogación o reforma.

9

En ese sentido, la propuesta legislativa no solo responde a una necesidad interna, sino que también alinea al Perú con las mejores prácticas regionales e internacionales, posicionando al país como promotor de un modelo de regulación electoral basado en el principio de mínima intervención estatal, madurez ciudadana y respeto a las libertades económicas.

6. Marco normativo relevante

6.1 Relativo a la publicación de encuestas electorales

La modificación del artículo 191 de la Ley 26859 debe analizarse a la luz de los principios y disposiciones constitucionales y legales que garantizan el ejercicio de derechos fundamentales, así como del marco normativo internacional que orienta la regulación de los procesos electorales en contextos democráticos.

➤ Constitución Política del Perú:

- Artículo 2, inciso 4: Reconoce el derecho fundamental a las libertades de información, opinión, expresión y difusión del pensamiento, por cualquier medio, sin previa autorización ni censura.
- Artículo 31: Garantiza el ejercicio del sufragio libre e informado, así como la participación ciudadana en los asuntos públicos.
- Artículo 3: Establece que la enumeración de derechos en la Constitución no excluye otros derechos inherentes a la persona o que deriven de la dignidad humana, principios democráticos o tratados internacionales.

➤ Ley 26859, Ley Orgánica de Elecciones:

- Artículo 191 (vigente): Establece una prohibición absoluta a la publicación de encuestas y proyecciones de cualquier naturaleza en los siete (7) días previos a una elección, bajo sanción administrativa por parte del Jurado Nacional de Elecciones.
- Ley 26486, Orgánica del Jurado Nacional de Elecciones:
- Artículo 5 (literales l y z): Establece como funciones del Jurado Nacional de Elecciones, dictar las resoluciones y la reglamentación necesarias para su funcionamiento, y ejercer las demás atribuciones relacionadas con sus competencias y la legislación electoral vigente.
- Ley 28278, Ley de Radio y Televisión, y Ley 26891, Ley que regula la publicación y difusión de encuestas electorales:
- Estas normas complementan el régimen legal aplicable a los medios de comunicación y a la publicidad electoral, reconociendo la importancia de la transparencia, la responsabilidad informativa y el respeto al pluralismo en contextos electorales.

Tratados internacionales de derechos humanos ratificados por el Perú:

- Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (art. 19) y Convención Americana sobre Derechos Humanos (art. 13): Garantizan la libertad de expresión e información, así como el acceso a información de interés público, especialmente durante procesos democráticos como las elecciones.
- La jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos ha sido consistente en señalar que las restricciones a la libertad de expresión deben ser excepcionales, necesarias en una sociedad democrática, y estrictamente proporcionales al fin que se persigue (OC-5/85 y OC-22/16).

10

Jurisprudencia del Tribunal Constitucional del Perú:

- En diversas sentencias (p.ej., STC N° 00003-2006-PI/TC), el Tribunal ha señalado que las restricciones al derecho a la información y a la libertad de expresión deben superar un test de proporcionalidad, y que las normas que limitan la difusión de información electoral deben estar justificadas con evidencia empírica y un análisis de razonabilidad.

En conjunto, este marco normativo respalda la necesidad de revisar la duración, alcance y proporcionalidad de la actual prohibición contenida en el artículo 191, con el fin de adecuarla a los estándares nacionales e internacionales que garantizan el equilibrio entre el orden electoral y el derecho ciudadano a recibir información relevante y oportuna en contextos democráticos.

6.2 Relativo a la publicación de la Ley seca electoral

La propuesta legislativa se fundamenta en un conjunto de normas constitucionales, legales y documentos técnicos que orientan su necesidad, legalidad y viabilidad. A continuación, se detallan los principales referentes normativos:

➤ Constitución Política del Perú:

- Artículo 2, inciso 15: Reconoce el derecho de toda persona a trabajar libremente, con sujeción a la ley, lo que incluye la libertad de ejercer actividades económicas lícitas sin restricciones arbitrarias.

- Artículo 31: Consagra el derecho de los ciudadanos a participar en los asuntos públicos y ejercer el sufragio de manera libre, [informada y responsable].

- Artículo 59: Establece la libertad de empresa, comercio e industria, señalando que el Estado promueve el libre acceso al mercado y la competencia leal, sin trabas normativas injustificadas.

➤ Ley 26859, Ley Orgánica de Elecciones:

- Artículo 351 (norma objeto de modificación): Establece actualmente una prohibición absoluta del expendio de bebidas alcohólicas desde las 8:00 horas del día anterior hasta las 8:00 horas del día siguiente a la jornada electoral, incluyendo el cierre de los establecimientos dedicados a dicha actividad.

➤ Ley 27867, Ley Orgánica de Gobiernos Regionales, y Ley 27972, Ley Orgánica de Municipalidades:

- Ambas normas facultan a los gobiernos subnacionales a dictar medidas de prevención y seguridad ciudadana en el marco de su competencia en materia de orden público, lo que respalda jurídicamente la propuesta de permitir que dichas autoridades, previa coordinación con el sistema electoral, puedan regular medidas complementarias en función de su realidad territorial.

➤ Informe Final de la Comisión de Alto Nivel para la Reforma Política (2019):

- En su sección 5.2 (p. 318), el informe recomienda evaluar la eliminación o modificación del artículo 351, al considerar que su alcance es excesivo, anacrónico y no se ajusta a los estándares regionales. Se argumenta que otros países han adoptado restricciones más acotadas en el tiempo o han delegado dicha decisión a autoridades locales, lo que representa un enfoque más eficiente y proporcional. Por tanto, es necesario reducir estas restricciones que afectan las "libertades ciudadanas y el ejercicio de derechos" (Comisión de Alto Nivel para la Reforma Política, 2019), flexibilizando la venta de bebidas alcohólicas durante los procesos electorales conforme se establece en la fórmula legal de la presente propuesta.

11

II. EFECTO DE LA VIGENCIA DE LA NORMA SOBRE LA LEGISLACIÓN NACIONAL

La presente iniciativa legislativa plantea la modificación del artículo 191 de la Ley Orgánica de Elecciones, no genera conflictos con el ordenamiento jurídico nacional, sino que contribuye a armonizar el marco electoral con los principios constitucionales de libertad de información, libertad de expresión y derecho a participar en asuntos públicos con pleno acceso a información relevante. La reducción del plazo de restricción a la publicación de encuestas a veinticuatro (24) horas antes del inicio de la jornada electoral es coherente con la jurisprudencia del Tribunal Constitucional sobre la razonabilidad y proporcionalidad de las restricciones a derechos fundamentales, y se alinea con lo establecido en tratados internacionales ratificados por el Perú en materia de derechos humanos y libertad de expresión. Además, esta modificación fortalece la articulación entre la Ley Orgánica de Elecciones y otras normas del sistema jurídico nacional que regulan la publicidad, los medios de comunicación y la transparencia electoral, como la Ley de Radio y Televisión y la regulación de la publicación de encuestas electorales. En conjunto, esta reforma fortalece el principio democrático del voto informado y refuerza la confianza ciudadana en el proceso electoral, sin desproteger el orden público ni la equidad de la contienda.

De igual manera, la incorporación expresa de la facultad del Jurado Nacional de Elecciones para establecer estándares técnicos mínimos relacionados a las encuestas electorales, no altera la estructura del ordenamiento jurídico vigente, sino que la refuerza y clarifica. Esta precisión normativa se articula armónicamente con las atribuciones ya reconocidas en la Ley Orgánica del JNE, consolidando un marco legal más accesible, coherente y autoexplicativo para los actores del proceso electoral y los sujetos regulados.

Por otro lado, la modificación del artículo 351 de la Ley 26859, Ley Orgánica de Elecciones, no genera interferencias ni contradicciones con el resto del ordenamiento jurídico nacional. Por el contrario, su nueva formulación se articula armónicamente con los principios constitucionales de subsidiariedad, descentralización y libertad de empresa, al reconocer la competencia reguladora de las autoridades electorales y de los gobiernos locales, en función de condiciones territoriales específicas. Asimismo, mantiene la finalidad de resguardar el orden durante los procesos electorales, pero bajo un enfoque más racional, flexible y contextualizado, acorde con los estándares de una democracia moderna, participativa y territorialmente diferenciada.

III. ANÁLISIS COSTO-BENEFICIO

La presente iniciativa propone la modificación de los artículos 191, referido a la difusión de encuestas electorales, y 351, relativo a la restricción del expendio de bebidas alcohólicas, ambos de la Ley Orgánica de Elecciones. Se trata de disposiciones relevantes directamente vinculadas al desarrollo y la integridad del proceso electoral en el país.

12

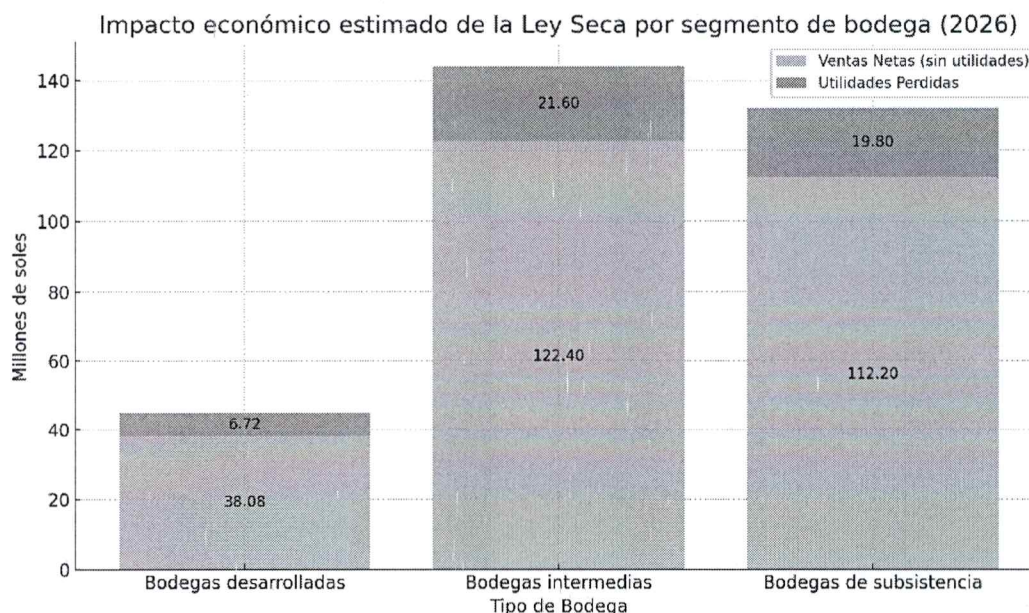
La modificación del artículo 191 genera un impacto normativo favorable, con beneficios que superan ampliamente los posibles costos. Desde una perspectiva no monetaria, el principal beneficio es el fortalecimiento del derecho de la ciudadanía a recibir información oportuna, plural y técnicamente validada durante el período electoral, lo cual es esencial para ejercer un voto informado. También se reduce el incentivo a la circulación clandestina o informal de encuestas no verificadas a través de redes sociales y canales digitales, que se produce precisamente por la ausencia de encuestas oficiales durante la semana previa a los comicios.

Desde el punto de vista institucional, la propuesta no implica mayores costos para el Estado ni requiere recursos adicionales para su implementación, ya que se mantiene el régimen sancionador a cargo del Jurado Nacional de Elecciones y se refuerza su función reguladora mediante el mandato de emitir reglamentos técnicos. En cambio, al permitir una difusión más amplia y controlada, se favorece un entorno electoral más transparente, se reducen riesgos reputacionales para los medios de comunicación y se estimula la producción de información confiable, lo que también contribuye a elevar los estándares de calidad democrática. En suma, esta reforma no solo es eficiente desde un enfoque económico-regulatorio, sino que se justifica plenamente en términos de legitimidad democrática, sin generar distorsiones institucionales ni cargas administrativas significativas.

La modificación del artículo 351 de la Ley Orgánica de Elecciones genera un balance netamente positivo entre costos y beneficios desde una perspectiva económica, social y regulatoria. Al reemplazar una prohibición absoluta por una facultad excepcional y territorialmente focalizada, la propuesta elimina una restricción normativa obsoleta que afecta directamente a uno de los sectores más vulnerables y numerosos de la economía peruana: las bodegas y comercios minoristas de subsistencia.

Según estimaciones del Centro de Estudios de la MYPE, el mantenimiento de la "ley seca" durante los procesos electorales programados para el año 2026 -que comprenden dos jornadas para elecciones presidenciales y otras dos para regionales y municipales- implicaría hasta ocho días consecutivos de restricción comercial, con una pérdida total estimada de S/ 48.12 millones en utilidades únicamente en el sector bodeguero. Este impacto varía según el grado de desarrollo del establecimiento, como se detalla a continuación:

- Bodegas desarrolladas (aprox. 20,000 en el país): enfrentarían una caída de ventas de S/ 44.8 millones y una pérdida de utilidades de S/ 6.72 millones.
- Bodegas intermedias (150,000 unidades): la pérdida asciende a S/ 144 millones en ventas y S/ 21.6 millones en utilidades.
- Bodegas de subsistencia (150,000 unidades): registrarían S/ 132 millones en ventas no realizadas y pérdidas en utilidades de S/ 19.8 millones, lo que equivale al 55 % de sus ingresos de fin de semana.



Fuente: Centro de Estudios de la MYPE
Elaboración: Propia.

Este impacto es regresivo, ya que cuanto menor es el nivel de desarrollo del negocio, mayor es su dependencia económica de la venta de bebidas alcohólicas, y por tanto más severo el daño provocado por una regulación indiscriminada. Además, este tipo de medidas genera incentivos perversos hacia la informalidad, el acopio ilegal previo a la restricción, y la pérdida de confianza en las normas electorales.

Desde el punto de vista fiscal y económico, no se generan costos directos adicionales para el Estado. La implementación de la reforma se realiza en el marco de las competencias ya asignadas al Jurado Nacional de Elecciones y a los gobiernos locales, sin requerir recursos

presupuestales extraordinarios. Por el contrario, se prevé un efecto positivo en la recaudación indirecta (IGV, licencias municipales, rentas locales) al evitar interrupciones en la cadena de consumo de productos legales y formales.

Finalmente, desde una perspectiva no monetaria, la propuesta refuerza la legitimidad normativa, promueve la madurez cívica del electorado y favorece la cultura democrática basada en la responsabilidad individual más que en el paternalismo coercitivo. Considerando que las últimas elecciones no registraron disturbios atribuibles al consumo de alcohol —como lo confirman los informes del CE-MYPE y ONPE—, el beneficio de mantener una restricción tan amplia resulta desproporcionado frente al perjuicio que ocasiona.

En consecuencia, la propuesta legislativa resulta eficiente, equitativa y socialmente beneficiosa, al alinear el marco electoral con principios de razonabilidad, eficiencia regulatoria y protección económica de los microemprendimientos formales.

Concepto	Costo	Beneficio
Eliminación de la prohibición absoluta	Ninguno directo para el Estado	Recaudación adicional por IGV y tributos municipales
Afectación al orden electoral	Muy bajo, sujeto a evaluación y regulación por el JNE	Evita pérdidas de utilidades estimadas en más de S/ 48.1 millones anuales para MYPEs
Implementación administrativa	Nula o mínima (reglamentación a cargo del JNE)	Mejora la previsibilidad normativa y reduce informalidad

Elaboración: propia.

14

IV. INCIDENCIA AMBIENTAL

La presente iniciativa legislativa no genera impactos ambientales negativos, pues no modifica actividades productivas, no implica el uso de recursos naturales, ni promueve prácticas que puedan generar emisiones, contaminación o alteración de ecosistemas. Sin embargo, sus efectos indirectos pueden contribuir positivamente a la sostenibilidad ambiental en el ámbito del comercio minorista.

En particular, la modificación del artículo 351, al eliminar una prohibición general y sustituirla por un régimen focalizado y excepcional, promueve la continuidad formal de actividades comerciales durante el proceso electoral, especialmente en bodegas de subsistencia y microempresas. Esta formalización sostenida permite a estos establecimientos acceder progresivamente a mejores condiciones de gestión y control de residuos sólidos, embalajes y botellas, en un entorno menos afectado por la informalidad y la venta clandestina.

Por su parte, la modificación del artículo 191, al permitir la difusión técnica y controlada de encuestas electorales, promueve un ecosistema comunicacional más transparente y basado en evidencia, lo que favorece una toma de decisiones públicas mejor informada, incluyendo aquellas vinculadas a políticas ambientales y de sostenibilidad territorial. En contextos

democráticos maduros, la libertad informativa es un pilar que también fortalece la fiscalización ciudadana en temas ambientales.

En conjunto, si bien el proyecto de ley no incide de forma directa sobre el medio ambiente, sí contribuye de manera indirecta al fortalecimiento de condiciones habilitantes para la sostenibilidad económica y ambiental en el comercio local, así como a la calidad del debate público sobre temas estructurales como el cambio climático y la gestión ambiental.

V. RELACIÓN CON LA AGENDA LEGISLATIVA Y LAS POLÍTICAS DE ESTADO DEL ACUERDO NACIONAL

La presente propuesta legislativa, que modifica los artículos 191 y 351 de la Ley Orgánica de Elecciones, se alinea de manera sustantiva con los ejes estratégicos de la Agenda Legislativa 2024–2025 y con las Políticas de Estado del Acuerdo Nacional, contribuyendo a la modernización del marco normativo electoral y al fortalecimiento del sistema democrático, con énfasis en el desarrollo económico descentralizado, la institucionalidad y la transparencia informativa.

En concreto, la iniciativa guarda coherencia con:

Agenda Legislativa 2024–2025, en sus ejes prioritarios de:

Fortalecimiento del sistema democrático y de la institucionalidad electoral, al introducir ajustes normativos que refuerzan el principio de proporcionalidad, racionalidad regulatoria y respeto a los derechos fundamentales, tanto en materia de libertades económicas como de libertad de información.

15

Búsqueda de la competitividad, productividad y promoción de la formalización de las MYPES, al eliminar barreras regulatorias desproporcionadas que afectan directamente a micro y pequeñas empresas del comercio minorista formal, especialmente en contextos de recuperación postcrisis y alta vulnerabilidad económica.

Política de Estado, la iniciativa es coherente con las siguientes:

Política de Estado 1 del Acuerdo Nacional: Fortalecimiento del régimen democrático y del Estado de derecho, en tanto se garantiza elecciones libres y transparentes, con este objetivo el Estado, velará por el resguardo de las garantías y libertades fundamentales, teniendo en cuenta que la persona y la sociedad son el fin supremo del Estado.

Política de Estado 17: Afirmación de una economía social de mercado, en tanto ambas modificaciones normativas promueven condiciones jurídicas que estimulan la formalización, reducen restricciones injustificadas a la libertad de empresa y permiten un entorno más predecible y competitivo para pequeños negocios y medios de comunicación.

Política de Estado 18: Búsqueda de la competitividad, productividad y formalización de la actividad económica, al eliminar trabas normativas que restringen el desarrollo de actividades comerciales lícitas, afectando principalmente a bodegas familiares, emprendimientos de subsistencia y sectores liderados por mujeres, los cuales encuentran en la libertad de comercio un instrumento de inclusión y movilidad económica.

Política de Estado 24: Estado eficiente, transparente y descentralizado, al consolidar un modelo normativo electoral más flexible y focalizado, que reconoce la diversidad territorial en

la aplicación de restricciones (como en el caso de la ley seca) y fortalece el rol de los gobiernos locales, al tiempo que garantiza la transparencia informativa en la etapa previa al sufragio, promoviendo un debate público mejor informado.

En suma, la presente iniciativa no solo responde a problemas normativos específicos relacionados con desajustes en la regulación electoral, sino que expresa un compromiso con la construcción de un Estado más racional, eficaz y democrático, que articula sus normas con los principios de descentralización, inclusión productiva y libertad informativa, pilares fundamentales para el desarrollo integral del país.

ANEXO

Cuadro comparativo de los artículos 191 y 351 de la Ley Orgánica de Elecciones

Art. 191 y 351 de la Ley Orgánica de Elecciones (vigente)	Propuesta de modificación Art. 191 y 351 de la LOE
Artículo 191.- La publicación o difusión de encuestas y proyecciones de cualquier naturaleza sobre los resultados de las elecciones a través de los medios de comunicación puede efectuarse hasta el domingo anterior al día de las elecciones. En caso de incumplimiento, se sancionará al infractor con una multa entre 10 y 100 Unidades Impositivas Tributarias que fijará el Jurado Nacional de Elecciones; lo recaudado constituirá recursos propios de dicho órgano electoral."	"Artículo 191.- La publicación o difusión de encuestas y proyecciones de cualquier naturaleza sobre los resultados electorales podrá efectuarse hasta veinticuatro (24) horas antes del inicio de la jornada electoral. Las encuestas y proyecciones publicadas deberán cumplir con los estándares técnicos que establezca el Jurado Nacional de Elecciones mediante reglamento. El incumplimiento de lo dispuesto en este artículo será sancionado por el Jurado Nacional de Elecciones con una multa de entre diez (10) y cien (100) Unidades Impositivas Tributarias (UIT). Los montos recaudados por estas sanciones constituyen recursos propios del mencionado órgano electoral."
Artículo 351. Desde las 8:00 horas del día anterior al día de la votación, hasta las 8:00 horas del día siguiente de las elecciones, no es permitido el expendio de bebidas alcohólicas de ninguna clase y se cierran los establecimientos, o los espacios de los establecimientos comerciales, dedicados exclusivamente a dicho expendio.	"Artículo 351.- Excepcionalmente, y con el fin de garantizar el orden público y el normal desarrollo de los procesos electorales, el Jurado Nacional de Elecciones puede restringir el expendio de bebidas alcohólicas en determinadas circunscripciones, mediante resolución debidamente motivada, desde las 8:00 horas del día de la votación, hasta el cierre de los locales de votación. Dicha resolución debe ser publicada en el diario oficial El Peruano con una anticipación mínima de quince (15) días calendario a la jornada electoral, señalando de manera expresa la justificación, el ámbito territorial y las condiciones específicas de la restricción.

"Decenio de la igualdad de oportunidades para mujeres y hombres"
"Año de la recuperación y consolidación de la economía peruana"

	Las municipalidades provinciales o distritales pueden establecer medidas complementarias, previa coordinación con la Oficina Nacional de Procesos Electorales (ONPE) y la Policía Nacional del Perú (PNP), en función de antecedentes comprobados que evidencien riesgos para el proceso electoral en su jurisdicción."
--	--