CÁMARA DE DIPUTADOS
ÁREA DE TRÁMITE DOCUMENTARIO
RECIBIDO
PROPOSICIÓN LEGISLATIVA
00794-2026-2031-CD
RU 61875-CD
09 NOVIEMBRE 2026 10:46 a. m.
FIRMADO DIGITALMENTE: ASABARIAN

PROPOSICIÓN LEGISLATIVA QUE PROPONE LA LEY QUE MODIFICA LA LEY 26859, LEY ORGÁNICA DE ELECCIONES, RESPECTO DEL PLAZO DE PROHIBICIÓN DE DIFUSIÓN DE ENCUESTAS ELECTORALES

Los diputados integrantes del Grupo Parlamentario FUERZA POPULAR, a iniciativa de la diputada MARÍA LUISA SILUPU INGA, en ejercicio del derecho de iniciativa legislativa que les confiere el artículo 107 de la Constitución Política del Perú y de conformidad con los artículos 98 y 107 del Reglamento de la Cámara de Diputados, presentan la siguiente proposición legislativa:

FÓRMULA LEGAL

LEY QUE MODIFICA LA LEY 26859, LEY ORGÁNICA DE ELECCIONES, RESPECTO DEL PLAZO DE PROHIBICIÓN DE DIFUSIÓN DE ENCUESTAS ELECTORALES

Artículo único. Modificación del artículo 191 de la Ley 26859, Ley Orgánica de Elecciones

Se modifica el primer párrafo y se incorpora un párrafo final al artículo 191 de la Ley 26859, Ley Orgánica de Elecciones, modificado por el artículo 17 de la Ley 27369, en los siguientes términos:

> ***«Artículo 191.*** *La publicación o difusión de encuestas,* ***simulacros de votación*** *y proyecciones de cualquier naturaleza sobre los resultados de las elecciones,* ***por cualquier medio, incluidas las plataformas digitales y las redes sociales,*** *puede efectuarse hasta* ***las 23:59 horas del viernes*** *anterior al día de las elecciones.*
>
> *[…]*
>
> ***Constituye infracción la publicación o difusión, por cualquier medio, de encuestas, simulacros de votación o proyecciones que no hayan sido elaborados por una encuestadora inscrita en el Registro Electoral de Encuestadoras del Jurado Nacional de Elecciones, que carezcan de la ficha técnica exigida por dicho organismo o que atribuyan a una encuestadora resultados que esta no ha producido. El Jurado Nacional de Elecciones sanciona esta infracción con la multa prevista en el presente artículo, graduada según la gravedad de la conducta y según se trate de quien elabora o publica originalmente el contenido o de quien únicamente lo reproduce****».*

Lima, 03 de noviembre de 2026

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

I. FUNDAMENTOS DE LA PROPUESTA

1.1. Antecedentes

El artículo 191 de la Ley 26859, Ley Orgánica de Elecciones, modificado por el artículo 17 de la Ley 27369, establece que 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». La prohibición fue introducida en 1997, con un plazo de quince días, y reformulada en el año 2000 con el plazo vigente. En consecuencia, durante los seis días previos a la elección y el mismo día de la votación los ciudadanos no pueden conocer, por los medios de comunicación, encuestas sobre la intención de voto. El incumplimiento es sancionado por el Jurado Nacional de Elecciones con una multa de 10 a 100 unidades impositivas tributarias. El procedimiento se rige por el Reglamento sobre Encuestas Electorales durante los Procesos Electorales, aprobado mediante la Resolución 0107-2025-JNE.

Esta restricción se ha aplicado en los procesos electorales recientes. En las Elecciones Generales 2026 rigió desde el lunes 6 de abril para la votación del 12 de abril, y en las Elecciones Regionales y Municipales 2026, desde el 28 de septiembre para la votación del 4 de octubre.

El Tribunal Constitucional, en la sentencia recaída en el Expediente 0002-2001-AI/TC, del 4 de abril de 2001, examinó el artículo 191 en la redacción dada por la Ley 27369. El Tribunal declaró inconstitucional un extremo del segundo párrafo de dicho artículo, referido a la demora para difundir proyecciones sobre los resultados después del cierre de la votación, por considerar que la medida resultaba «excesiva y no tolerable en un régimen democrático», y mantuvo la prohibición de publicar información sobre la votación antes de dicho cierre. El Tribunal no examinó directamente el plazo de prohibición de difusión de encuestas anterior a las elecciones; sin embargo, los criterios que fijó —precisión de la restricción, necesidad «imperiosa y urgente» de la medida (fundamento 9), proporcionalidad e igualdad informativa— son pertinentes como orientación para el análisis de la presente propuesta, y no como un precedente que haya anulado dicho plazo.

La reducción del plazo ha sido planteada en el Congreso de la República por distintos grupos parlamentarios, sin que ninguna de las iniciativas haya sido aprobada por el Pleno:

a) **Proyecto de Ley 4106/2018-CR,** presentado por el congresista César Vásquez Sánchez (Alianza para el Progreso), que eliminaba la prohibición y permitía difundir encuestas «hasta el día de la elección, inclusive».

b) **Proyectos de Ley 10993/2024-CR y 11275/2024-CR,** acumulados, que modificaban los artículos 191 y 351 de la Ley Orgánica de Elecciones; una de las iniciativas proponía permitir la difusión hasta veinticuatro horas antes de la elección. El 7 de octubre de 2025, la Comisión de Constitución y Reglamento aprobó, con 16 votos a favor, 5 en contra y 3 abstenciones, un texto sustitutorio que reducía la prohibición de siete a tres días, con el objetivo de adaptar la norma a la realidad digital y reducir la circulación de información no verificada, y rechazó derogar la denominada «ley seca». El dictamen no llegó a ser debatido por el Pleno.

Estos antecedentes muestran que el debate parlamentario se ha concentrado en dos aspectos: la duración de la prohibición y los mecanismos de control de las encuestas. La presente propuesta aborda ambos de manera conjunta.

1.2. Problemática

La prohibición vigente, concebida en 1997 y reformulada en el año 2000 en un contexto de medios de comunicación tradicionales, presenta en la actualidad los siguientes problemas:

a) **Desinformación en la etapa decisiva de la campaña.** Durante la semana de prohibición circulan por redes sociales y servicios de mensajería resultados atribuidos a encuestas, simulacros falsos o datos presentados en forma encubierta, sin ficha técnica ni registro. Como los estudios registrados no pueden publicarse, el elector no dispone de información verificada para contrastarlos.

b) **Asimetría de información.** La veda restringe temporalmente la publicación de resultados, pero no impide elaborar estudios ni acceder privadamente a ellos. En consecuencia, las organizaciones políticas, las empresas encuestadoras, algunos agentes económicos y otros clientes de las encuestadoras conocen la evolución de la intención de voto durante la última semana, mientras que la mayoría de los ciudadanos carece de esa información.

c) **Información desactualizada en el momento en que muchos electores deciden su voto.** En los procesos electorales recientes, una parte importante del electorado ha definido o cambiado su preferencia en los últimos días de la campaña. Según una encuesta difundida en 2025, el 15 % de los electores decide su voto en la última semana y el 13 % el mismo día de la elección (Rodríguez, R., «Perú 2026: Expectativas y comportamiento electoral», Diario Constitucional, 1 de julio de 2025). En ese momento, la información disponible a través de los medios de comunicación tiene al menos siete días de antigüedad.

d) **Eficacia limitada de la restricción.** La difusión de encuestas a través de medios digitales y plataformas con sede en el extranjero hace que la prohibición recaiga, en la práctica, sobre los medios de comunicación nacionales que publican estudios registrados ante el Jurado Nacional de Elecciones, y no sobre quienes difunden información sin respaldo técnico. La actividad sancionadora confirma esta limitación: mediante la Resolución 1626-2026-JNE, del 3 de julio de 2026, publicada en el diario oficial El Peruano el 15 de julio de 2026, el Pleno del Jurado Nacional de Elecciones confirmó la responsabilidad de una emisora de Huancavelica que difundió por Facebook, dos días antes de la elección del 12 de abril de 2026, una encuesta elaborada sin inscripción en el Registro Electoral de Encuestadoras. La resolución que puso fin al procedimiento se emitió casi tres meses después de los comicios, cuando la sanción ya no podía corregir el efecto de la difusión.

1.3. Objeto, finalidad y contenido de la propuesta

La propuesta tiene por objeto modificar el artículo 191 de la Ley 26859, Ley Orgánica de Elecciones, a fin de reducir el plazo previo a la elección durante el cual se prohíbe la publicación o difusión de encuestas, simulacros de votación y proyecciones sobre los resultados electorales, y de incorporar una infracción específica por la difusión de

encuestas falsas o no registradas. Tiene por finalidad garantizar el derecho de los ciudadanos a acceder a información electoral oportuna, verificable y de calidad para ejercer un voto informado, en concordancia con las libertades de información y de expresión y con el derecho de participación política reconocidos en la Constitución Política del Perú.

Para ello, se modifica el primer párrafo del artículo 191 de modo que la publicación o difusión pueda efectuarse hasta las 23:59 horas del viernes anterior al día de las elecciones. La precisión de la hora límite elimina la ambigüedad del texto vigente, que no fija el momento exacto en que se inicia la prohibición. En las elecciones que se realizan en día domingo, la prohibición comprende el sábado previo a la elección y la jornada electoral hasta el cierre de los locales de votación, lo que preserva una jornada de reflexión antes del sufragio.

Asimismo, la fórmula precisa que la prohibición alcanza a los simulacros de votación y a la difusión «por cualquier medio, incluidas las plataformas digitales y las redes sociales», en concordancia con el artículo 34 del Reglamento sobre Encuestas Electorales durante los Procesos Electorales, aprobado mediante la Resolución 0107-2025-JNE, que ya contempla la difusión «a través de cualquier medio». De este modo, la ley recoge el alcance que la práctica regulatoria del Jurado Nacional de Elecciones aplica y evita que la restricción recaiga únicamente sobre los medios de comunicación tradicionales.

Finalmente, se incorpora un párrafo final que tipifica como infracción la difusión de encuestas, simulacros de votación o proyecciones que no hayan sido elaborados por una encuestadora inscrita en el Registro Electoral de Encuestadoras, que carezcan de ficha técnica o que atribuyan a una encuestadora resultados que esta no ha producido. Esta salvaguarda responde a la objeción planteada en la sesión de la Comisión de Constitución y Reglamento del 7 de octubre de 2025, en la que los congresistas Alejandro Muñante y Adriana Tudela advirtieron que reducir el plazo sin mecanismos de control podría facilitar la manipulación de la información. La objeción no cuestiona la finalidad de la reducción, sino la ausencia de salvaguardas; por ello, la propuesta acompaña la reducción del plazo con una infracción definida en la propia ley, en observancia del principio de tipicidad previsto en el literal d del inciso 24 del artículo 2 de la Constitución Política del Perú, y dispone que la sanción se gradúe según se trate de quien elabora o publica originalmente el contenido o de quien únicamente lo reproduce, a fin de que la respuesta sancionadora sea proporcional a la conducta.

La propuesta no modifica las demás reglas del artículo 191 ni la cuantía de la multa, por lo que se mantienen la prohibición de difundir información sobre la votación antes del cierre de las mesas y las facultades de fiscalización del Jurado Nacional de Elecciones. Este organismo, en ejercicio de sus atribuciones constitucionales, puede adecuar el Reglamento sobre Encuestas Electorales durante los Procesos Electorales, aprobado mediante la Resolución 0107-2025-JNE, así como las disposiciones de la Resolución 0834-2025-JNE, sobre estudios de intención de voto en periodo electoral, y de la Resolución 0340-2026-JNE, relativa al Registro Electoral de Encuestadoras, para reforzar la verificación de las fichas técnicas y el registro de las encuestas difundidas en la última semana de campaña.

1.4. Experiencia comparada

La prohibición vigente en el Perú es una de las más extensas del mundo. Según la información de la Red de Conocimientos Electorales ACE (ACE Electoral Knowledge Network), sistematizada por El Orden Mundial (2021), de 217 países y territorios analizados, 121 (55,8 %) no establecen ninguna prohibición para publicar encuestas antes de la elección, y otros 21 (9,7 %) la limitan al día de la votación o al día previo. En conjunto, 142 países (65,4 %) no prohíben las encuestas o lo hacen como máximo un día antes de la elección, y 173 (79,7 %) aplican una restricción de tres días o menos.

Periodo de prohibición antes de la elección	Número de países	Porcentaje
Sin prohibición	121	55,8 %
Solo el día de la votación	1	0,5 %
Un día	20	9,2 %
Dos a tres días	31	14,3 %
Cuatro a cinco días	11	5,1 %
Seis a siete días (grupo en el que se encuentra el Perú)	8	3,7 %
Ocho a nueve días	3	1,4 %
Diez días o más	22	10,1 %
Total	217	100 %

Fuente: Elaboración propia con datos de ACE Electoral Knowledge Network (2021).

Con una prohibición de seis a siete días, el Perú forma parte del 15,2 % de países con las restricciones más largas, es decir, aquellos que superan los cinco días. Con la reforma propuesta, el Perú pasaría al grupo de países que limitan la prohibición a la víspera de la elección, junto con Canadá y Francia, y se alinearía con la práctica del 65,4 % de los países analizados. El estudio de ESOMAR y WAPOR de 2023, que comprendió 157 países, confirma esta tendencia e identifica a América Latina como la región con mayor proporción de países con restricciones previas y con las vedas de mayor duración media.

En el continente americano predominan los plazos breves o la ausencia de prohibición. Estados Unidos y Brasil no prohíben la publicación de encuestas antes de la elección; Canadá y Colombia la restringen a un día; y México y Uruguay, a dos o tres días. España, por su parte, la limita a cinco días. La jurisprudencia comparada, con soluciones diversas, converge en cuestionar las vedas extensas y en admitir límites breves. Anularon prohibiciones extensas la Corte Constitucional de Colombia (Sentencia C-488/93, treinta días), la Corte Suprema de Canadá (Thomson Newspapers Co. v. Canada, 1998, setenta y dos horas, por considerarla una restricción desproporcionada a la libertad de expresión), la Corte de Casación de Francia (2001, siete días), cuyo pronunciamiento condujo a la reducción del plazo mediante la Ley 2002-214, y el Supremo Tribunal Federal de Brasil (ADI 3741, 2006, quince días). Validaron restricciones breves la Corte Suprema de Justicia de Argentina (2005, cuarenta y ocho horas) y la Suprema Corte de Justicia de la Nación de México (2002, tres días). El plazo que propone la presente iniciativa se sitúa dentro del margen que estas decisiones consideran compatible con la libertad de información.

Los organismos internacionales se han pronunciado en el mismo sentido. La Relatoría Especial para la Libertad de Expresión de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, en su Informe Anual 2005 (capítulo VI, párrafos 95 y 96), cuestionó una prohibición extensa de encuestas en Panamá por afectar la libre circulación de información protegida por el artículo 13 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, y recogió la Recomendación R (99) 15 del Comité de Ministros del Consejo de Europa, que propone exigir la identificación de quien encargó el estudio, la encuestadora, el método, el margen de error y las fechas de campo. La Comisión de Venecia y la OSCE/ODIHR cuestionaron una restricción prolongada en Moldavia y valoraron una reducción del plazo en Ucrania (Opinión conjunta sobre el Proyecto de Ley 3366, párrafo 54). Estas opiniones tienen un valor orientador que respalda la propuesta.

En la doctrina nacional, Samuel Abad Yupanqui sostiene que la restricción vigente afecta la libertad informativa y propone permitir la difusión de encuestas hasta la víspera de la elección, con requisitos de registro, ficha técnica y sanciones proporcionadas (Abad Yupanqui, S., «Regulación de las encuestas electorales: temas en debate», Revista Forseti, N.° 14, Universidad del Pacífico). La presente propuesta recoge esa orientación.

II. MARCO CONSTITUCIONAL Y LEGAL

El inciso 4 del artículo 2 de la Constitución Política del Perú reconoce las libertades de información, opinión, expresión y difusión del pensamiento, sin previa autorización ni censura. El artículo 31 reconoce el derecho de los ciudadanos a participar en los asuntos públicos y a elegir a sus representantes. Un voto libre requiere un elector informado, por lo que toda restricción a la difusión de información electoral debe ser razonable y proporcional a la finalidad que persigue.

La prohibición de difundir encuestas en los días previos a la elección persigue un fin legítimo. Tradicionalmente se ha justificado en cuatro finalidades: asegurar la libertad del elector y un periodo de reflexión sin presión externa; prevenir la manipulación mediante encuestas falsas o sesgadas; evitar los efectos de arrastre y del desvalido, el voto estratégico o la abstención; y promover la igualdad de oportunidades entre los candidatos. Sin embargo, la medida restringe tres posiciones protegidas: la libertad de informar de los medios de comunicación y de las encuestadoras, el derecho de los ciudadanos a recibir información y la expresión de los propios encuestados. Al tratarse de discurso político en periodo electoral, la intensidad de la intervención es grave y el escrutinio debe ser estricto, conforme al fundamento 9 de la sentencia recaída en el Expediente 0002-2001-AI/TC y a la jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos (Caso Ricardo Canese vs. Paraguay, sentencia de 31 de agosto de 2004, Serie C, N.° 111). Bajo estos criterios, la prohibición vigente presenta cuestionamientos relevantes respecto de su necesidad y proporcionalidad.

La propuesta mantiene la finalidad de la prohibición con una medida menos restrictiva, pues conserva la jornada previa de reflexión y la prohibición durante la jornada electoral, y la complementa con una infracción específica dirigida al riesgo que la veda busca prevenir: la difusión de encuestas falsas o no registradas. La tipificación de esta infracción en la ley, con la descripción de la conducta sancionable y el criterio de graduación de la multa, observa el principio de legalidad y tipicidad reconocido en el literal d del inciso 24 del artículo 2 de la Constitución Política del Perú.

El artículo 178 de la Constitución Política del Perú atribuye al Jurado Nacional de Elecciones la fiscalización de la legalidad de los procesos electorales y la facultad de

dictar las resoluciones y la reglamentación derivadas de su competencia. La propuesta respeta estas atribuciones: la ley define la infracción y el marco de la sanción, y corresponde al Jurado Nacional de Elecciones regular el procedimiento y la graduación de la multa.

Por tratarse de la modificación de una ley orgánica, su aprobación requiere la votación calificada prevista en el artículo 106 de la Constitución Política del Perú.

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

La propuesta modifica el primer párrafo e incorpora un párrafo final al artículo 191 de la Ley 26859, Ley Orgánica de Elecciones, modificado por el artículo 17 de la Ley 27369. No modifica las demás disposiciones de la ley ni la cuantía de la multa a cargo del Jurado Nacional de Elecciones, y es concordante con la Ley 28094, Ley de Organizaciones Políticas; con el Reglamento sobre Encuestas Electorales durante los Procesos Electorales, aprobado mediante la Resolución 0107-2025-JNE; con la Resolución 0834-2025-JNE, sobre estudios de intención de voto en periodo electoral; y con la Resolución 0340-2026-JNE, relativa al Registro Electoral de Encuestadoras, que deberán adecuarse al nuevo plazo y a la infracción incorporada.

La modificación se aplica a los procesos electorales convocados con posterioridad a su entrada en vigencia, conforme a las reglas sobre la anticipación de las reformas electorales.

IV. ANÁLISIS COSTO-BENEFICIO

La propuesta no crea entidades, plazas ni partidas presupuestales y no irroga gasto al Tesoro Público. La publicación de un mayor número de encuestas en la última semana de campaña y la fiscalización de la infracción incorporada pueden incrementar los requerimientos de supervisión digital y de revisión de fichas técnicas del Jurado Nacional de Elecciones; estas tareas se realizan con los recursos y procedimientos que dicho organismo ya emplea en virtud de las Resoluciones 0107-2025-JNE, 0834-2025-JNE y 0340-2026-JNE.

Actor	Costos	Beneficios
Ciudadanos	Riesgo de difusión de encuestas falsas o manipuladas en las últimas horas permitidas, mitigado por la infracción que incorpora la propuesta.	Acceso a información verificada y actualizada para decidir su voto, y menor dependencia de datos no verificados.
Medios de comunicación y empresas encuestadoras	Mayor responsabilidad en la calidad de los estudios que difunden en la etapa final.	Posibilidad de publicar estudios registrados en el periodo de mayor interés ciudadano, en igualdad de condiciones con las fuentes informales.
Organizaciones políticas	Mayor escrutinio público de su posición electoral en los últimos días.	Reducción de la asimetría de información respecto de quienes acceden a encuestas privadas.

Actor	Costos	Beneficios
Jurado Nacional de Elecciones	Fiscalización de un mayor número de publicaciones en la última semana de campaña y de la infracción incorporada, con sus recursos existentes.	Menor circulación de información no verificada, una infracción definida en la ley para sancionar las encuestas falsas o no registradas, y mayor eficacia de la prohibición durante la víspera y la jornada electoral.

Los beneficios superan los costos: la propuesta fortalece el voto informado y la transparencia del proceso electoral, atiende el riesgo de manipulación con una salvaguarda expresa y no genera gasto público.

V. VINCULACIÓN CON LAS POLÍTICAS DE ESTADO DEL ACUERDO NACIONAL

La propuesta se vincula con las siguientes políticas de Estado del Acuerdo Nacional:

- Política 1, «Fortalecimiento del régimen democrático y del Estado de derecho», al garantizar que los ciudadanos ejerzan el derecho de sufragio con información oportuna y verificable.
- Política 2, «Democratización de la vida política y fortalecimiento del sistema de partidos», al promover condiciones de igualdad en el acceso a la información electoral.
- Política 29, «Acceso a la información, libertad de expresión y libertad de prensa», al reducir una restricción a la difusión de información de interés público.

VI. CONCLUSIÓN

La prohibición de difundir encuestas durante la última semana de campaña no logra en la actualidad su finalidad, favorece la circulación de información no verificada y genera desigualdad en el acceso a la información electoral. La presente propuesta permite la difusión de encuestas hasta las 23:59 horas del viernes anterior a la elección, con lo que la prohibición queda circunscrita a la víspera de la elección y a la jornada electoral hasta el cierre de la votación; extiende expresamente su alcance a cualquier medio, incluidas las plataformas digitales y las redes sociales; e incorpora una infracción por la difusión de encuestas falsas o no registradas. Con ello, fortalece el voto informado de los ciudadanos y mantiene las salvaguardas del proceso electoral, en concordancia con la Constitución Política del Perú.

Lima, 03 de noviembre de 2026

FIRMA DIGITAL
Firmado digitalmente por: SILUPU INGA Maria Luisa FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 03/11/2026 12:30:18-0500

MARÍA LUISA SILUPU INGA
Diputada de la República

FIRMA DIGITAL
Firmado digitalmente por: ALEGRIA GARCIA Luis Arturo FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 05/11/2026 10:32:49-0500

Certificación del vocero del grupo parlamentario

FIRMA DIGITAL
Firmado digitalmente por: PINASCO MONTENEGRO Nary Benvinda FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 06/11/2026 10:08:06-0500

Firmas de respaldo de no menos de cinco miembros del grupo parlamentario

FIRMA DIGITAL
Firmado digitalmente por: DODERO JOVICH Pierangeli Daniela FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 06/11/2026 14:47:28-0500

FIRMA DIGITAL
Firmado digitalmente por: MEZA RIVERA Flor De Jesus FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 06/11/2026 11:45:54-0500

FIRMA DIGITAL
Firmado digitalmente por: PACHECO QUISPE Marco Antonio FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 06/11/2026 23:30:34-0500

CÁMARA DE DIPUTADOS
CONGRESO DEL PERÚ
Firmado digitalmente por: DOMINGUEZ HERRERA Carlos Alberto FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 06/11/2026 12:34:38-0500