

PREDICTAMEN RECAÍDO EN LOS PROYECTOS DE LEY 10993/2024-CR Y 11275/2024-CR, LEY QUE MODIFICA EL ARTÍCULO 191 Y DEROGA EL ARTÍCULO 351 DE LA LEY 26859, LEY ORGÁNICA DE ELECCIONES PARA REDUCIR EL PLAZO DE PROHIBICIÓN DE PUBLICACIÓN DE ENCUESTAS EN LOS PROCESOS ELECTORALES Y ELIMINA LA PROHIBICIÓN DEL EXPENDIO DE BEBIDAS ALCOHÓLICAS

COMISIÓN DE CONSTITUCIÓN Y REGLAMENTO

Periodo Anual de Sesiones 2025 – 2026

Señor presidente:

Ha ingresado para dictamen de la Comisión de Constitución y Reglamento los proyectos de ley **10993/2024-CR**, Ley que modifica el artículo 351 de la Ley N° 26859, Ley Orgánica de Elecciones, respecto del horario de la prohibición de venta y consumo de bebidas alcohólicas durante los procesos electorales, y **11275/2024-CR**, Ley que modifica los artículos 191 y 351 de la Ley 26859, Ley Orgánica de Elecciones.

I. SITUACIÓN PROCESAL

El presente predictamen acumula los siguientes proyectos de ley:

- a. El Proyecto de Ley **10993/2024-CR**, Ley que modifica el artículo 351 de la Ley N° 26859, Ley Orgánica de Elecciones, respecto del horario de la prohibición de venta y consumo de bebidas alcohólicas durante los procesos electorales, presentado por el grupo parlamentario **ALIANZA PARA EL PROGRESO** a instancia del congresista **ALEJANDRO SOTO REYES**, ante el Área de Trámite Documentario del Congreso de la República con fecha 5 de mayo de 2025, siendo decretado en el mismo día a la Comisión de Constitución y Reglamento para su estudio y dictamen como única comisión dictaminadora; y,
- b. El Proyecto de Ley **11275/2024-CR**, Ley que modifica los artículos 191 y 351 de la Ley 26859, Ley Orgánica de Elecciones, fue presentado por el congresista no agrupado **GEORGE EDWARD MÁLAGA TRILLO**, ante el Área de Trámite Documentario del Congreso de la República con fecha 22 de mayo del 2025, siendo decretado el mismo día a la Comisión de Constitución y Reglamento para su estudio y dictamen como única comisión dictaminadora.

II. ANTECEDENTES LEGISLATIVOS

PREDICTAMEN RECAÍDO EN LOS PROYECTOS DE LEY 10993/2024-CR Y 11275/2024-CR, LEY QUE MODIFICA EL ARTÍCULO 191 Y DEROGA EL ARTÍCULO 351 DE LA LEY 26859, LEY ORGÁNICA DE ELECCIONES PARA REDUCIR EL PLAZO DE PROHIBICIÓN DE PUBLICACIÓN DE ENCUESTAS EN LOS PROCESOS ELECTORALES Y ELIMINA LA PROHIBICIÓN DEL EXPENDIO DE BEBIDAS ALCOHÓLICAS

II.1 Antecedentes legislativos respecto a la eliminación o reducción de la prohibición del expendio de bebidas alcohólicas en la jornada electoral

Desde el año 2000 a la fecha se han presentado las siguientes iniciativas legislativas respecto a la eliminación o reducción de la prohibición del expendio de bebidas alcohólicas en la jornada electoral, conforme se aprecia en siguiente cuadro.

Cuadro 1

Proyectos de ley respecto a la eliminación o reducción de la prohibición del expendio de bebidas alcohólicas en la jornada electoral

N.º	Proyecto de ley	Título	Sumilla	Último estado
1	590/2011-JNE	Proyecto de Ley del Código Electoral y el Código Procesal Electoral	Propone diversas medidas entre ellas la eliminación de la prohibición del expendio de bebidas alcohólicas en la jornada electoral.	Archivado
2	2119/2012-CR	Ley que modifica el artículo 351 de la Ley Orgánica de Elecciones sobre la llamada Ley Seca	Propone la reducción de la prohibición del expendio de bebidas alcohólicas en la jornada electoral.	Publicación de la Ley 30147
3	2449/2013-CR	Ley que modifica el artículo 351 de la Ley 26859, Ley Orgánica de Elecciones	Propone la reducción del expendio de bebidas alcohólicas en la jornada electoral.	Publicación de la Ley 30147

Fuente: Comisión de Constitución y Reglamento 2025-2026.

II.2 Antecedentes legislativos respecto a la reducción del periodo de prohibición de publicación o difusión de encuestas en los procesos electorales

Desde el año 2000 a la fecha se han presentado las siguientes iniciativas legislativas respecto a la reducción del periodo de prohibición de publicación o

PREDICTAMEN RECAÍDO EN LOS PROYECTOS DE LEY 10993/2024-CR Y 11275/2024-CR, LEY QUE MODIFICA EL ARTÍCULO 191 Y DEROGA EL ARTÍCULO 351 DE LA LEY 26859, LEY ORGÁNICA DE ELECCIONES PARA REDUCIR EL PLAZO DE PROHIBICIÓN DE PUBLICACIÓN DE ENCUESTAS EN LOS PROCESOS ELECTORALES Y ELIMINA LA PROHIBICIÓN DEL EXPENDIO DE BEBIDAS ALCOHÓLICAS

difusión de encuestas en los procesos electorales, conforme se aprecia en siguiente cuadro.

Cuadro 2
Proyectos de ley respecto respeto a la reducción del periodo de prohibición de publicación o difusión de encuestas en los procesos electorales

N.º	Proyecto de ley	Título	Sumilla	Último estado
1	01893, 01779, 01230, 01215, 01154, 01153, 01114, 00737, 00670, 00527, 00515, 00494, 00452, 00451, 00127, 00064, 00015 y 00014	Modificaciones a la Ley Orgánica de Elecciones que regirán para las Elecciones Generales del año 2001	Modificaciones a la ley orgánica de elecciones que regirán para las Elecciones Generales del año 2001	Publicación de la Ley 27369

Fuente: Comisión de Constitución y Reglamento 2025-2026.

II.3 Opiniones solicitadas y recibidas

II.1.1. Pedidos de opinión

Para el estudio y dictamen de los presentes proyectos normativos, se solicitaron las siguientes opiniones.

Cuadro 3
Opiniones solicitadas respecto del Proyecto de ley 10993/2024-CR

N.º	Oficio	Entidad	Nombre	Fecha de envío
1	0062-2025-2026-CCR/CR	Presidente del Jurado Nacional de Elecciones (JNE)	Roberto Rolando Burneo Bermejo	22.07.2025
2	0063-2025-2026-CCR/CR	Jefe de la Oficina Nacional de Procesos Electorales (ONPE)	Piero Alessandro Corvetto Salinas	22.07.2025
3	0064-2025-2026-CCR/CR	Especialista en derecho electoral	Virgilio Isaac Hurtado Cruz	22.07.2025

PREDICTAMEN RECAÍDO EN LOS PROYECTOS DE LEY 10993/2024-CR Y 11275/2024-CR, LEY QUE MODIFICA EL ARTÍCULO 191 Y DEROGA EL ARTÍCULO 351 DE LA LEY 26859, LEY ORGÁNICA DE ELECCIONES PARA REDUCIR EL PLAZO DE PROHIBICIÓN DE PUBLICACIÓN DE ENCUESTAS EN LOS PROCESOS ELECTORALES Y ELIMINA LA PROHIBICIÓN DEL EXPENDIO DE BEBIDAS ALCOHÓLICAS

4	0065-2025-2026-CCR/CR	Especialista en derecho electoral	José Manuel Villalobos Campana	22.07.2025
5	0066-2025-2026-CCR/CR	Especialista en derecho electoral	José Tello Alfaro	22.07.2025
6	0066-2025-2026-CCR/CR	Presidente de la Cámara de Comercio de Lima	Roberto De La Tore Aguayo	22.07.2025
7	0067-2025-2026-CCR/CR	Ministro de la Producción	Sergio González Guerrero	22.07.2025

Fuente y elaboración: Comisión de Constitución y Reglamento 2025-2026.

Cuadro 4
Opiniones solicitadas respecto del Proyecto de ley 11275/2024-CR

N.º	Oficio	Entidad	Nombre	Fecha de envío
1	0055-2025-2026-CCR/CR	Presidente del Jurado Nacional de Elecciones (JNE)	Roberto Rolando Burneo Bermejo	21.07.2025
2	0056-2025-2026-CCR/CR	Jefe de la Oficina Nacional de Procesos Electorales (ONPE)	Piero Alessandro Corvetto Salinas	21.07.2025
2	0057-2025-2026-CCR/CR	Especialista en derecho electoral	Virgilio Isaac Hurtado Cruz	21.07.2025
3	0058-2025-2026-CCR/CR	Especialista en derecho electoral	José Manuel Villalobos Campana	21.07.2025
4	0059-2025-2026-CCR/CR	Especialista en derecho electoral	José Tello Alfaro	21.07.2025
5	0060-2025-2026-CCR/CR	Presidente de la Cámara de Comercio de Lima	Roberto De La Tore Aguayo	21.07.2025
6	0061-2025-2026-CCR/CR	Ministro de la Producción	Sergio González Guerrero	21.07.2025

Fuente y elaboración: Comisión de Constitución y Reglamento 2025-2026.

II.1.2. Respuesta a los pedidos de opinión

En el trámite de los proyectos de ley 10993/2024-CR y 11275/2024-CR, se han recibido las siguientes opiniones.

PREDICTAMEN RECAÍDO EN LOS PROYECTOS DE LEY 10993/2024-CR Y 11275/2024-CR, LEY QUE MODIFICA EL ARTÍCULO 191 Y DEROGA EL ARTÍCULO 351 DE LA LEY 26859, LEY ORGÁNICA DE ELECCIONES PARA REDUCIR EL PLAZO DE PROHIBICIÓN DE PUBLICACIÓN DE ENCUESTAS EN LOS PROCESOS ELECTORALES Y ELIMINA LA PROHIBICIÓN DEL EXPENDIO DE BEBIDAS ALCOHÓLICAS

II.1.2.1. Respecto del Proyecto de ley 10993/2024-CR

Opinión de la Cámara de Comercio de Lima

Se recibió el documento registrado con el código P/353.07.2025/DNPACG, fechado el 9 de julio de 2025, suscrito por Roberto De La Tore, presidente de la Cámara de Comercio de Lima y Larissa Yllada, presidente del Gremio Peruano de Bebidas Alcohólicas Cámara de Comercio de Lima, mediante el que trasladan el Informe DNPACG-058-2025/CCL, emitido por la Dirección de Normatividad, Políticas y Articulación de Comisiones y Gremios de la Cámara de Comercio de Lima.

En ese sentido, concluyen que: "El Proyecto de Ley N° 10993/2024-CR materia de análisis resulta positivo, debido a que: i) responde a la tendencia regional hacia la flexibilización o derogación sobre la prohibición del expendio de bebidas alcohólicas durante los comicios electorales; (ii) responde a la dinámica comercial del sector; y, (iii) contribuye a contrarrestar el avance del comercio informal y la venta ilícita de alcohol."

Entre las principales razones que fundamentan su opinión se encuentran:

- a. El Proyecto de Ley va acorde a la tendencia regional hacia la flexibilización o derogación de las restricciones horarias para expendio de bebidas alcohólicas;
- b. La propuesta normativa mitiga las severas pérdidas económicas derivadas de la prohibición de ventas durante las 48 horas previas a la jornada electoral, establecida en el artículo 351 de la LOE. Esta medida afecta gravemente al comercio: los restaurantes registran una caída de ingresos cercana al 30%, los bares pierden el equivalente a un mes de ganancias y las bodegas dejan de vender más de S/ 320 millones por cada elección, perjudicando a más de 400 mil familias que dependen de esa actividad.
- c. En 2026 se celebrarán cuatro procesos electorales nacionales, dígame Elecciones Generales, Segunda Vuelta Presidencial, Elecciones Regionales y Municipales, y Segunda Elección Regional, lo que conllevará cuatro fines

PREDICTAMEN RECAÍDO EN LOS PROYECTOS DE LEY 10993/2024-CR Y 11275/2024-CR, LEY QUE MODIFICA EL ARTÍCULO 191 Y DEROGA EL ARTÍCULO 351 DE LA LEY 26859, LEY ORGÁNICA DE ELECCIONES PARA REDUCIR EL PLAZO DE PROHIBICIÓN DE PUBLICACIÓN DE ENCUESTAS EN LOS PROCESOS ELECTORALES Y ELIMINA LA PROHIBICIÓN DEL EXPENDIO DE BEBIDAS ALCOHÓLICAS

de semana de prohibición en la venta de bebidas alcohólicas. Esta restricción impactará directamente en negocios cuyo giro depende de dicho rubro, como las bodegas, que afrontarán pérdidas superiores a S/ 1,280 millones. Dichas pérdidas afectan principalmente a las micro y pequeñas que se estima son 383,338 empresas formales.

- d. Contribuye a reducir el comercio informal y la venta ilícita de alcohol, que representan más del 25% del consumo total, de los cuales el 56% corresponde a alcohol adulterado. Al ampliar el horario de expendio, la propuesta fomenta el consumo en el mercado formal.

Opinión de la Oficina Nacional de Procesos Electorales (ONPE)

La Oficina Nacional de Procesos Electorales (ONPE) remitió el Oficio 002933-2025-JN/ONPE, fechado el 12 de septiembre de 2025, suscrito por el jefe de la ONPE, Piero Alessandro Corvetto Salinas, quien traslada el Informe 00468-2025-GAJ/ONPE de la Gerencia de Asesoría Jurídica, que contiene su opinión institucional favorable al proyecto de ley, pues considera que:

"[...] esta prohibición únicamente constituye un mecanismo para desincentivar la venta de bebidas alcohólicas, pues no sanciona su consumo, solo su comercialización. Entonces, en sí misma, no resulta suficiente para evitar posibles escenarios que atenten contra el orden público derivados de su consumo; siempre será necesario la implementación de mecanismos adicionales para ello [...] En ese sentido, al tener esta restricción un impacto limitado para resguardar la seguridad y orden durante las elecciones –solo mitiga, mas no elimina, el factor de riesgo asociado al consumo de bebidas alcohólicas–, consideramos positiva su reevaluación."
[subrayado agregado]

II.1.2.1. Respetto del Proyecto de ley 11275/2024-CR

La Oficina Nacional de Procesos Electorales (ONPE) como se mencionó en el acápite precedente, emitió opinión institucional positiva respecto a la posible modificación de la restricción de expendio de bebidas alcohólicas; respuesta que

PREDICTAMEN RECAÍDO EN LOS PROYECTOS DE LEY 10993/2024-CR Y 11275/2024-CR, LEY QUE MODIFICA EL ARTÍCULO 191 Y DEROGA EL ARTÍCULO 351 DE LA LEY 26859, LEY ORGÁNICA DE ELECCIONES PARA REDUCIR EL PLAZO DE PROHIBICIÓN DE PUBLICACIÓN DE ENCUESTAS EN LOS PROCESOS ELECTORALES Y ELIMINA LA PROHIBICIÓN DEL EXPENDIO DE BEBIDAS ALCOHÓLICAS

obra en el Informe 00468-2025-GAJ/ONPE, descrito en el anterior acápite. Al respecto, cabe señalar que el mencionado informe también emite su opinión institucional respecto de la reducción del periodo de veda de encuestas considerando pertinente la reevaluación de dicha restricción pues:

“[...] si bien esta medida está vinculada con la necesidad de garantizar un periodo de silencio electoral que permita a la ciudadanía tener un espacio de reflexión sobre su opción política sin influencias, y así ejercer su derecho al sufragio de manera informada, también debe tenerse presente que el artículo 190 de la LOE permite la emisión de propaganda política hasta 24 horas antes de la jornada electoral. Por lo tanto, ante dicha situación, se recomienda reevaluar la disposición vigente, a efectos de asegurar la coherencia en la regulación, y promover mayores entornos informativos para los electores.” [subrayado agregado]

De otro lado, cabe destacar, el trabajo realizado por el congresista Edward Málaga Trillo quien desde su despacho organizó y ejecutó la mesa de trabajo denominada “Impacto de la Ley Seca en las Mypes”, realizada en el marco del análisis del Proyecto de Ley 11275. Esta mesa de trabajo se llevó a cabo el 8 de julio de 2025 y contó con la presencia de representantes del Jurado Nacional de Elecciones (JNE), la Oficina Nacional de Procesos Electorales (ONPE), el especialista en derecho electoral José Naupari Wong y representantes de la sociedad civil como Luis Silva por los Gremios y Asociaciones de Restaurantes del Perú, Renzo Gomero de la Sociedad Nacional de Industria, Pío Pantoja por la Asociación Peruana de Empresarios de la Panadería y Pastelería, Daniel Hermoza del Centro de Estudios de las MYPES, Darío Morales Herrera del Instituto de Competencia y Regulación de la Universidad Nacional Mayor de San Marcos, así como Luisa María Polo, Waldo Borda por la Cámara de Comercio de Lima.

En ese sentido, el congresista Málaga Trillo mediante el Oficio 0014-2025-2026/EMT/CR, traslada a la Comisión de Constitución y Reglamento sus conclusiones:

“1. Necesidad de actualización normativa con enfoque proporcional y técnico

PREDICTAMEN RECAÍDO EN LOS PROYECTOS DE LEY 10993/2024-CR Y 11275/2024-CR, LEY QUE MODIFICA EL ARTÍCULO 191 Y DEROGA EL ARTÍCULO 351 DE LA LEY 26859, LEY ORGÁNICA DE ELECCIONES PARA REDUCIR EL PLAZO DE PROHIBICIÓN DE PUBLICACIÓN DE ENCUESTAS EN LOS PROCESOS ELECTORALES Y ELIMINA LA PROHIBICIÓN DEL EXPENDIO DE BEBIDAS ALCOHÓLICAS

Existe consenso en que la regulación vigente sobre “Ley Seca” (artículos 191 y 351 de la Ley N° 26859) responde a un contexto histórico distinto al actual. Los participantes coincidieron en que, tras más de dos décadas de vigencia, las restricciones deben revisarse a la luz de criterios de proporcionalidad, adecuación técnica y efectividad real en la preservación del orden y transparencia electoral.

2. Impacto económico significativo en MYPE y sectores formales

Se destacó la afectación económica desproporcionada que la actual regulación genera sobre restaurantes, hoteles, bodegas, panaderías, negocios turísticos y culturales, especialmente en regiones con alta afluencia de visitantes y zonas de frontera. Se evidenció que la medida perjudica principalmente a negocios formales, mientras que la economía informal y el comercio ilegal de bebidas alcohólicas se ven favorecidos.

3. Propuestas de flexibilización y zonificación de restricciones

La mayoría de los actores planteó que, de mantenerse la prohibición, esta sea limitada geográficamente a un radio específico en torno a los locales de votación y acotada temporalmente, concentrándose en la jornada electoral y evitando cierres totales de actividades. Se propuso también exceptuar de la restricción a hoteles, restaurantes y establecimientos turísticos con licencia formal y registro sanitario.

4. Debate sobre la autoridad competente para aplicar las restricciones

Hubo posiciones divergentes respecto a quién debe tener la competencia para definir y fiscalizar la restricción:

- *Algunos participantes propusieron que la ONPE sea la autoridad central, por su papel organizador del proceso electoral, emitiendo disposiciones uniformes.*
- *Otros sugirieron que las municipalidades apliquen la medida en su jurisdicción, con base en criterios objetivos y bajo lineamientos nacionales.*

PREDICTAMEN RECAÍDO EN LOS PROYECTOS DE LEY 10993/2024-CR Y 11275/2024-CR, LEY QUE MODIFICA EL ARTÍCULO 191 Y DEROGA EL ARTÍCULO 351 DE LA LEY 26859, LEY ORGÁNICA DE ELECCIONES PARA REDUCIR EL PLAZO DE PROHIBICIÓN DE PUBLICACIÓN DE ENCUESTAS EN LOS PROCESOS ELECTORALES Y ELIMINA LA PROHIBICIÓN DEL EXPENDIO DE BEBIDAS ALCOHÓLICAS

➤ *El JNE advirtió que un esquema descentralizado podría generar litigios e impugnaciones, por lo que debe evaluarse la capacidad operativa y jurídica de la entidad que asuma la competencia.*

5. Riesgos en la implementación y control

El JNE y algunos especialistas alertaron que flexibilizar la medida sin mecanismos claros de control podría derivar en cuestionamientos al proceso electoral o en desórdenes locales. También se advirtió sobre la necesidad de establecer procedimientos y plazos razonables para impugnar resoluciones restrictivas, evitando arbitrariedades.

6. Propuestas complementarias para un consumo responsable. Se planteó que cualquier reforma debe ir acompañada de políticas educativas y de promoción de un consumo responsable de bebidas alcohólicas, campañas de sensibilización y fortalecimiento de la fiscalización sanitaria para combatir el comercio ilegal.

7. Disenso sobre la derogación total de la Ley Seca aunque un sector minoritario planteó la eliminación completa de la medida (siguiendo modelos como Chile o Costa Rica), la mayoría se inclinó por una flexibilización con excepciones y criterios técnicos claros, preservando un marco de restricción acotado.

Recomendación a la Comisión de Constitución y Reglamento

En atención a lo expuesto, se recomienda que el estudio del Proyecto de Ley 11275 considere:

- *Incorporar criterios de zonificación, reducción temporal y excepciones para establecimientos formales.*
- *Definir de forma precisa la autoridad competente para su aplicación.*
- *Garantizar que la reforma cumpla con los principios de proporcionalidad, razonabilidad y seguridad jurídica.*
- *Tener en consideración que la iniciativa no altera el cronograma electoral (secuencia, plazos, fases establecidas para el desarrollo de los comicios), respeta la autonomía y competencias del sistema electoral y se limita a regular aspectos puntuales de la Ley 26859.”*

PREDICTAMEN RECAÍDO EN LOS PROYECTOS DE LEY 10993/2024-CR Y 11275/2024-CR, LEY QUE MODIFICA EL ARTÍCULO 191 Y DEROGA EL ARTÍCULO 351 DE LA LEY 26859, LEY ORGÁNICA DE ELECCIONES PARA REDUCIR EL PLAZO DE PROHIBICIÓN DE PUBLICACIÓN DE ENCUESTAS EN LOS PROCESOS ELECTORALES Y ELIMINA LA PROHIBICIÓN DEL EXPENDIO DE BEBIDAS ALCOHÓLICAS

II.1.3. Opiniones ciudadanas

Respecto a los proyectos de ley analizados no se tienen opiniones ciudadanas, conforme se verifica en la carpeta legislativa web correspondiente^{1 2}.

III. CONTENIDO DE LAS PROPUESTAS

A continuación, resumiremos el contenido y sustento de los proyectos normativos materia de análisis.

- a. El proyecto de ley **10993/2024-CR** está compuesto por dos artículos:
 - i. El artículo 1 refiere como objeto de la ley, el modificar el artículo 351 de la Ley 26859, Ley Orgánica de Elecciones, a fin de adecuar el horario de expendio de bebidas alcohólicas, con criterios de razonabilidad y proporcionalidad, a efectos de establecer un equilibrio entre la seguridad social y la actividad económica.
 - ii. El artículo 2 contiene la propuesta de modificación del artículo 351 de la Ley 26859, Ley Orgánica de Elecciones, a fin de que el horario de restricción de expendio de bebidas alcohólicas se reduzca, estableciendo la prohibición de expendio de bebidas alcohólicas desde las 20:00 horas del día anterior hasta las 24 horas del día de las elecciones.

¹Respecto del proyecto de ley 10993/2024-CR, véase: <https://wb2server.congreso.gob.pe/spley-portal/#/expediente/2021/10993>

² Respecto del proyecto de ley 11275/2024-CR, véase: <https://wb2server.congreso.gob.pe/spley-portal/#/expediente/2021/11275>

PREDICTAMEN RECAÍDO EN LOS PROYECTOS DE LEY 10993/2024-CR Y 11275/2024-CR, LEY QUE MODIFICA EL ARTÍCULO 191 Y DEROGA EL ARTÍCULO 351 DE LA LEY 26859, LEY ORGÁNICA DE ELECCIONES PARA REDUCIR EL PLAZO DE PROHIBICIÓN DE PUBLICACIÓN DE ENCUESTAS EN LOS PROCESOS ELECTORALES Y ELIMINA LA PROHIBICIÓN DEL EXPENDIO DE BEBIDAS ALCOHÓLICAS

- b. El proyecto de ley **11275/2024-CR** está compuesto por un artículo único que propone la modificación de los artículos 191 y 351 de la Ley 26859, Ley Orgánica de Elecciones. Respecto al artículo 191 propone la reducción del periodo de prohibición de difusión de encuestas de siete días a un día antes del acto electoral, ello para maximizar el derecho a la información de calidad para tener un voto informado. En cuanto a la modificación de la restricción de expendio de bebidas alcohólicas propone su reducción a las 8:00 horas del día anterior del acto electoral hasta la finalización del horario de votación en las localidades que el Jurado Nacional de Elecciones señale.

Cuadro 5
Proyecto de ley 10993/2024-CR y 11275/2024-CR

Proyecto de ley	Detalle
PL 11275 Málaga Trillo [No agrupado]	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.- 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

PREDICTAMEN RECAÍDO EN LOS PROYECTOS DE LEY 10993/2024-CR Y 11275/2024-CR, LEY QUE MODIFICA EL ARTÍCULO 191 Y DEROGA EL ARTÍCULO 351 DE LA LEY 26859, LEY ORGÁNICA DE ELECCIONES PARA REDUCIR EL PLAZO DE PROHIBICIÓN DE PUBLICACIÓN DE ENCUESTAS EN LOS PROCESOS ELECTORALES Y ELIMINA LA PROHIBICIÓN DEL EXPENDIO DE BEBIDAS ALCOHÓLICAS

	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.
PL 10993 Alejandro Soto Reyes [Alianza Para el Progreso]	Artículo 351.- Desde las 20:00 horas del día anterior hasta las 24 horas del día 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.

Fuente y elaboración: Comisión de Constitución y Reglamento 2025-2026.

IV. MARCO JURÍDICO

4.1. Constitución Política del Perú

Artículo 35.- Los ciudadanos pueden ejercer sus derechos individualmente o a través de organizaciones políticas como partidos, movimientos o alianzas, conforme a ley. Tales organizaciones concurren a la formación y manifestación de la voluntad popular. Su inscripción en el registro correspondiente les concede personalidad jurídica.

Mediante ley se establecen disposiciones orientadas a asegurar el funcionamiento democrático de las organizaciones políticas y la transparencia sobre el origen de sus recursos económicos, así como su verificación, fiscalización, control y sanción.

El financiamiento de las organizaciones políticas puede ser público y privado. Se rige por ley conforme a criterios de transparencia y rendición de cuentas.

PREDICTAMEN RECAÍDO EN LOS PROYECTOS DE LEY 10993/2024-CR Y 11275/2024-CR, LEY QUE MODIFICA EL ARTÍCULO 191 Y DEROGA EL ARTÍCULO 351 DE LA LEY 26859, LEY ORGÁNICA DE ELECCIONES PARA REDUCIR EL PLAZO DE PROHIBICIÓN DE PUBLICACIÓN DE ENCUESTAS EN LOS PROCESOS ELECTORALES Y ELIMINA LA PROHIBICIÓN DEL EXPENDIO DE BEBIDAS ALCOHÓLICAS

El financiamiento público promueve la participación y fortalecimiento de las organizaciones políticas bajo criterios de igualdad y proporcionalidad. El financiamiento privado se realiza a través del sistema financiero con las excepciones, topes y restricciones correspondientes. El financiamiento ilegal genera la sanción administrativa, civil y penal respectiva.

Solo se autoriza la difusión de propaganda electoral en medios de comunicación radiales y televisivos mediante financiamiento público indirecto.” [subrayado agregado]

4.2. Ley 26859, Ley Orgánica de Elecciones

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 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.

V. ANÁLISIS TÉCNICO

5.1. Las garantías del sufragio y el proceso electoral

Un punto en el que los diversos autores y tratadistas en materia de derecho electoral pueden concurrir de manera casi unánime es que, el sistema electoral, es el corazón de la legislación electoral; entendiéndose como sistema electoral, al menos en su concepción más pura a aquella concatenación de principios y procedimientos destinados a convertir los

PREDICTAMEN RECAÍDO EN LOS PROYECTOS DE LEY 10993/2024-CR Y 11275/2024-CR, LEY QUE MODIFICA EL ARTÍCULO 191 Y DEROGA EL ARTÍCULO 351 DE LA LEY 26859, LEY ORGÁNICA DE ELECCIONES PARA REDUCIR EL PLAZO DE PROHIBICIÓN DE PUBLICACIÓN DE ENCUESTAS EN LOS PROCESOS ELECTORALES Y ELIMINA LA PROHIBICIÓN DEL EXPENDIO DE BEBIDAS ALCOHÓLICAS

votos en cargos públicos electorarios; no obstante, dichos principios y reglas son necesariamente complementados con otras disposiciones legales como el financiamiento de los partidos políticos, así como las garantías del sufragio y del proceso electoral entre otras instituciones.

Entre estas denominadas garantías del sufragio o proceso electoral se encuentran diversas instituciones como las prohibiciones o deberes de neutralidad, los impedimentos de detención para sufragantes y autoridades electorales, la prohibición de porte de armas o las restricciones a los espectáculos públicos o la realización de servicios religiosos, entre otras.

En ese sentido, consideramos pertinente centrarnos en dos garantías muy específicas como: a) la restricción del expendio de bebidas alcohólicas en la jornada electoral; y, c) la restricción a la publicación o difusión de encuestas en la jornada electoral. Ambas instituciones materia de análisis en el presente dictamen.

5.2. Respecto de la restricción del expendio de bebidas alcohólicas en la jornada electoral

Fuchs refiere respecto al sentido teleológico de dichas restricciones que la finalidad de restringir la venta de bebidas alcohólicas obedece a la necesidad de: *"[...] mantener el orden público en tiempo de elecciones, así como el orden en los locales electorales."*³

En el Perú, el artículo 351 de la Ley Orgánica de Elecciones (Ley N.º 26859) prohíbe de manera absoluta la venta de bebidas alcohólicas desde las 08:00 horas del día anterior hasta las 08:00 horas del día siguiente al proceso electoral.

En comparación regional, esta disposición resulta especialmente restrictiva,

³ Jochen Fuchs. La jornada electoral: orden público, garantías, prohibiciones. En: Tratado de derecho electoral comparado de América Latina. Dieter Nohlen y otros (compiladores), segunda edición, 2007. Instituto Interamericano de Derechos Humanos y otros. P. 857.

PREDICTAMEN RECAÍDO EN LOS PROYECTOS DE LEY 10993/2024-CR Y 11275/2024-CR, LEY QUE MODIFICA EL ARTÍCULO 191 Y DEROGA EL ARTÍCULO 351 DE LA LEY 26859, LEY ORGÁNICA DE ELECCIONES PARA REDUCIR EL PLAZO DE PROHIBICIÓN DE PUBLICACIÓN DE ENCUESTAS EN LOS PROCESOS ELECTORALES Y ELIMINA LA PROHIBICIÓN DEL EXPENDIO DE BEBIDAS ALCOHÓLICAS

tanto por su duración como por su rigidez. La mayoría de los países establece periodos menores de prohibición —usualmente de 12 horas— e incluso se advierte una tendencia a eliminar esta restricción, delegando la decisión a gobiernos locales o tribunales electorales según la naturaleza del proceso y del establecimiento comercial.

Cuadro 6
Restricción del expendio de bebidas alcohólicas en la jornada electoral en América Latina

País	Norma	Regulación
Argentina	Art. 136 Código Electoral	Prohibición 12 h antes y hasta 3 h después del cierre.
Bolivia	TSE (según elección)	48 h antes y 12 h después; no aplicó en primarias 2019.
Brasil	Cada TRE / Sec. Seguridad	Algunos estados aplican, otros no.
Chile	Ley 18.700	Prohibición eliminada en 2018.
Colombia	Decreto 847/2018	De 18:00 h del día previo a 06:00 h del día posterior.
Costa Rica	Código Electoral	Prohibición eliminada; queda en manos municipales.
Ecuador	Art. 123 Código de la Democracia	Prohibición 3 h antes y 12 h después.
México	Art. 300 LGIPE	Restricción fijada por autoridades locales; excepciones en restaurantes/hoteles.

PREDICTAMEN RECAÍDO EN LOS PROYECTOS DE LEY 10993/2024-CR Y 11275/2024-CR, LEY QUE MODIFICA EL ARTÍCULO 191 Y DEROGA EL ARTÍCULO 351 DE LA LEY 26859, LEY ORGÁNICA DE ELECCIONES PARA REDUCIR EL PLAZO DE PROHIBICIÓN DE PUBLICACIÓN DE ENCUESTAS EN LOS PROCESOS ELECTORALES Y ELIMINA LA PROHIBICIÓN DEL EXPENDIO DE BEBIDAS ALCOHÓLICAS

Paraguay	Art. 335 Código Electoral	12 h antes y durante el día electoral. Multa por incumplimiento.
Perú	Art. 351 Ley 26859	08:00 h del día previo hasta 08:00 h del día posterior.
Uruguay	Ley Electoral	24 h antes del cierre de votación.
Venezuela	Art. 130 L.O. Procesos Electorales	24 h antes y posterior al acto electoral.

Fuente y elaboración: Comisión de Constitución y Reglamento 2025-2026.

La denominada “Ley Seca” surgió en América Latina y en el Perú en un contexto histórico distinto: jornadas electorales extendidas, frecuentes episodios de violencia y fraude, y costumbres locales de consumo colectivo. Hoy, tales escenarios carecen de pertinencia pues las elecciones se realizan en un solo día y los locales están resguardados por la fuerza pública, lo que vuelve anacrónica la prohibición; de otro lado, tal restricción conlleva efectos perniciosos al comercio e industria, especialmente en el rubro turístico, así como a los pequeños y microempresarios bodegueros. En ese sentido, siguiendo la tendencia que se manifiesta en la región a reducir restricciones que afectan las libertades ciudadanas y el ejercicio de derechos, se propone eliminar la restricción al expendio de bebidas alcohólicas durante los procesos electorales.

5.3. De la prohibición de divulgar encuestas el día de la jornada electoral

En la mayoría de los países latinoamericanos existe regulación sobre encuestas, aunque con plazos y modalidades distintos. En algunos casos los periodos de prohibición son más extensos que en el Perú.

PREDICTAMEN RECAÍDO EN LOS PROYECTOS DE LEY 10993/2024-CR Y 11275/2024-CR, LEY QUE MODIFICA EL ARTÍCULO 191 Y DEROGA EL ARTÍCULO 351 DE LA LEY 26859, LEY ORGÁNICA DE ELECCIONES PARA REDUCIR EL PLAZO DE PROHIBICIÓN DE PUBLICACIÓN DE ENCUESTAS EN LOS PROCESOS ELECTORALES Y ELIMINA LA PROHIBICIÓN DEL EXPENDIO DE BEBIDAS ALCOHÓLICAS

Cuadro 7
La restricción de divulgar encuestas en Latinoamérica

País	Periodo	Requisitos
Argentina	8 días antes	Origen y ficha técnica.
Bolivia	Hasta domingo previo	Reglamento TSE. Boca de urna desde 20:00 h.
Brasil	-	Origen y ficha técnica antes de publicación.
Colombia	7 días antes	Información y ficha técnica obligatoria.
Costa Rica	3 días antes	Encuestas registradas en el TSE.
Ecuador	10 días antes	Ficha técnica hasta 5 días después; origen hasta 15 días posteriores.
El Salvador	15 días antes	Sin requisitos.
Guatemala	36 horas antes	Sin requisitos.
Honduras	30 días antes	Autorización previa de metodología.
México	3 días antes	Origen y ficha técnica hasta 5 días después.
Panamá	10 días antes	Ficha técnica obligatoria.
Paraguay	15 días antes	Ficha técnica obligatoria.
Perú	7 días antes	Ficha técnica y metodología en 3 días posteriores.
Venezuela	7 días antes	Ficha técnica y metodología obligatoria.

En nuestro país ya se han presentado propuestas orientadas a reducir el plazo de restricción en la publicación de encuestas. Tanto el Proyecto de Código Electoral del Jurado Nacional de Elecciones de 2011, como el presentado en 2017, coincidieron en que la prohibición debía acortarse, habilitando la difusión de estudios de opinión hasta cuarenta y ocho horas

PREDICTAMEN RECAÍDO EN LOS PROYECTOS DE LEY 10993/2024-CR Y 11275/2024-CR, LEY QUE MODIFICA EL ARTÍCULO 191 Y DEROGA EL ARTÍCULO 351 DE LA LEY 26859, LEY ORGÁNICA DE ELECCIONES PARA REDUCIR EL PLAZO DE PROHIBICIÓN DE PUBLICACIÓN DE ENCUESTAS EN LOS PROCESOS ELECTORALES Y ELIMINA LA PROHIBICIÓN DEL EXPENDIO DE BEBIDAS ALCOHÓLICAS

antes de la jornada electoral. Esta orientación respondía al reconocimiento de que la norma vigente se encuentra desfasada frente a la dinámica real de la comunicación política y tecnológica.

En efecto, la prohibición actual ha devenido obsoleta e ineficaz. En primer lugar, resulta materialmente imposible controlar la circulación de encuestas en redes sociales, lo que convierte la restricción en un mandato ilusorio. En segundo lugar, la norma genera una desigualdad manifiesta pudiéndose informar mejor los ciudadanos con mayor acceso a internet que los demás. Finalmente, la limitación ha facilitado la aparición de encuestas falsas y manipuladas, orientadas a inducir el llamado “voto útil” en favor de determinadas candidaturas.

En consecuencia, resulta indispensable adecuar la regulación a la realidad contemporánea. Reducir el plazo de restricción a tres días antes de la jornada electoral permitiría mantener un margen razonable de restricción para el proceso electoral que impida la inducción al voto, pero sin sacrificar el acceso equitativo y oportuno a información verificada y cierta, con lo que se evita además los mercados negros de información. De este modo, se equilibran los fines del Estado en la preservación del orden electoral con el derecho ciudadano a contar con insumos de decisión confiables, fortaleciendo así la transparencia y legitimidad de los comicios.

5.4. De las encuestas a boca de urna

Respecto de las encuestas a boca de urna —o también llamadas encuestas de salida⁴— estas tienen como objetivo en base a muestreos de electores luego de haber ejercido el sufragio, inferir estadísticamente como es que la ciudadanía votó. En puridad son aproximaciones estadísticas empleadas

⁴ Elecciones y medios. ACE Project. Red de conocimientos electorales. Disponible en: <https://aceproject.org/main/espanol/me/med07c01.htm>

PREDICTAMEN RECAÍDO EN LOS PROYECTOS DE LEY 10993/2024-CR Y 11275/2024-CR, LEY QUE MODIFICA EL ARTÍCULO 191 Y DEROGA EL ARTÍCULO 351 DE LA LEY 26859, LEY ORGÁNICA DE ELECCIONES PARA REDUCIR EL PLAZO DE PROHIBICIÓN DE PUBLICACIÓN DE ENCUESTAS EN LOS PROCESOS ELECTORALES Y ELIMINA LA PROHIBICIÓN DEL EXPENDIO DE BEBIDAS ALCOHÓLICAS

para anticipar tendencias electorales respecto de los resultados oficiales, basadas en encuestas realizadas a electores luego del sufragio.

Si bien una de las mayores críticas que se realiza al empleo de las encuestas en boca de urna es el efecto de incertidumbre que podría generar, debido a que no todas las personas encuestadas pueden haber actuado con sinceridad, lo que podría acarrear divergencias con la información parcial o total de los resultados que la administración electoral emita en su oportunidad; divergencias que podrían mellar su credibilidad y la del proceso electoral. Motivo por el que diversos países han optado por proscribirlas o no emplearlas como es el caso de los Estados Unidos de Norteamérica o Argentina.

En el caso de Argentina la difusión de encuestas a boca de urna está prohibidas por el artículo 71, inciso h, del Código Electoral Nacional, el artículo 44 quater de la Ley 26.215 de Financiamiento de los Partidos Políticos, dicha prohibición penaliza la publicación o difusión de encuestas y proyecciones sobre el resultado de la elección, durante la jornada electoral y hasta tres horas después de finalizada la votación. De otro lado, en el caso de Estados Unidos de Norteamérica éstas no están prohibidas legalmente, no obstante, es una práctica de los medios de comunicación masiva abstenerse de reportar dichas encuestas.

Ahora, a nivel nacional es menester señalar que si bien el artículo 191 en su primera redacción, es decir redacción original cuando la ley orgánica de elecciones se aprobó en 1997, no contemplaba regulación alguna sobre las encuestas a boca de urna, en el año 2000 se modificó dicho artículo a fin de proscribir las mismas hasta las 22:00 horas, o hasta la difusión del primer conteo rápido de la ONPE; dicha prohibición fue declarada inconstitucional por el Tribunal Constitucional en la sentencia del 4 de abril de 2001, en el Expediente 02-2001-AI/TC.

Las razones del Tribunal Constitucional para declarar la inconstitucionalidad de esta fueron:

PREDICTAMEN RECAÍDO EN LOS PROYECTOS DE LEY 10993/2024-CR Y 11275/2024-CR, LEY QUE MODIFICA EL ARTÍCULO 191 Y DEROGA EL ARTÍCULO 351 DE LA LEY 26859, LEY ORGÁNICA DE ELECCIONES PARA REDUCIR EL PLAZO DE PROHIBICIÓN DE PUBLICACIÓN DE ENCUESTAS EN LOS PROCESOS ELECTORALES Y ELIMINA LA PROHIBICIÓN DEL EXPENDIO DE BEBIDAS ALCOHÓLICAS

- a. La transgresión del principio de legalidad debido a que la norma prohibitiva admitía diversas interpretaciones por lo que la ley pese a ser cierta y expresa tenía un contenido “indescifrable” para el ciudadano.
- b. Dicha ambigüedad no puede ampararse en normas que restrinjan derechos como en el derecho a la información y la libertad de expresión, por lo que la ley restrictiva “[...] *debe expresarse con claridad y precisión especiales, lo cual supone una redacción concordante con la convicción y certeza que requiere transmitir a los ciudadanos a fin de ser cumplida por éstos.*”⁵
- c. De otro lado, el TC considera que la justificación de dicha prohibición, como son la preservación del orden interno, la protección de la credibilidad de la ONPE, y la credibilidad en los resultados del proceso electoral, no son suficientes para limitar el derecho a la información de los electores y la libertad de expresión de los difusores, mucho menos son riesgos inminentes.

En ese sentido, concluye, que: “[...] *la adopción de la medida limitadora que se ha cuestionado resulta excesiva y no tolerable en un régimen democrático, donde la libertad de informar sólo puede ser limitada en la medida de lo estrictamente debido. Las encuestas y su difusión y proyección constituyen un importante elemento para conocer lo que piensa un sector de la sociedad, y como tales, representan un medio válido para la formación de una opinión pública, a la vez de representar también un importante mecanismo de control sobre la actuación de los organismos responsables del proceso electoral, y en esa medida, de la propia transparencia del proceso electoral.*” [subrayado agregado]

⁵ Sentencia del Tribunal Constitucional del 4 de abril de 2001, recaída en el Expediente 02-2001-AI/TC. Fundamento jurídico 6. Disponible en: <https://tc.gob.pe/jurisprudencia/2001/00002-2001-AI.html>

PREDICTAMEN RECAÍDO EN LOS PROYECTOS DE LEY 10993/2024-CR Y 11275/2024-CR, LEY QUE MODIFICA EL ARTÍCULO 191 Y DEROGA EL ARTÍCULO 351 DE LA LEY 26859, LEY ORGÁNICA DE ELECCIONES PARA REDUCIR EL PLAZO DE PROHIBICIÓN DE PUBLICACIÓN DE ENCUESTAS EN LOS PROCESOS ELECTORALES Y ELIMINA LA PROHIBICIÓN DEL EXPENDIO DE BEBIDAS ALCOHÓLICAS

Siguiendo ese orden de ideas, esta comisión propone la prohibición de su publicación y difusión hasta el cierre del horario de votación, eliminando con ello el riesgo de influencia en la voluntad popular.

VI. ANÁLISIS DEL MARCO NORMATIVO Y EFECTO DE LA VIGENCIA DE LA NORMA

La presente propuesta impacta en los artículos 191 y 351 de la Ley 26859, Ley Orgánica de Elecciones.

Cuadro 8
Efecto de la vigencia de la norma

Ley 26859, Ley orgánica de elecciones	TS Propuesto
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. <i>El día de la elección sólo se pueden difundir proyecciones basadas en el muestreo de las actas electorales luego de la difusión del primer conteo rápido que efectúe la ONPE o a partir de las 22:00 horas, lo que ocurra primero. (*)</i> 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	Artículo 191. Publicación de encuestas 191.1. Las encuestadoras con inscripción vigente ante el Jurado Nacional de Elecciones (JNE) pueden difundir encuestas sobre intención de voto o simulacro de votación respecto de una elección o consulta popular a través de medios de comunicación masivos hasta los tres días previos al día del acto electoral o consulta popular. Esta restricción no se aplica a las encuestas a boca de urna, publicadas o difundidas luego de culminado el horario de votación. 191.2. El representante legal de la encuestadora es responsable del contenido de las encuestas o simulacro de votación, así como de los informes que se presenten al JNE.

PREDICTAMEN RECAÍDO EN LOS PROYECTOS DE LEY 10993/2024-CR Y 11275/2024-CR, LEY QUE MODIFICA EL ARTÍCULO 191 Y DEROGA EL ARTÍCULO 351 DE LA LEY 26859, LEY ORGÁNICA DE ELECCIONES PARA REDUCIR EL PLAZO DE PROHIBICIÓN DE PUBLICACIÓN DE ENCUESTAS EN LOS PROCESOS ELECTORALES Y ELIMINA LA PROHIBICIÓN DEL EXPENDIO DE BEBIDAS ALCOHÓLICAS

recursos propios de dicho órgano electoral. (*) Declarado inconstitucional por la Sentencia del Tribunal Constitucional respecto al Expediente N° 02-2001-AI-TC.	191.3. El JNE sanciona el incumplimiento de lo dispuesto en el presente artículo con una multa entre 10 y 100 Unidades Impositivas Tributarias. 191.4. Los medios de comunicación al momento de publicar los resultados de las encuestas o simulaciones publican también la ficha técnica correspondiente la que deber contener: 1. Nombre de la encuestadora. 2. Número de partida asignado por el JNE. 3. Financiación del estudio. 4. Objetivos del estudio. 5. Tamaño de la población objeto del estudio. 6. Tamaño de la muestra. 7. Margen de error. 8. Nivel de confianza. 9. Nivel de representatividad de la muestra. 10. Tipo de muestreo aplicado. 11. Puntos de muestreo. 12. Fecha de realización del trabajo de campo.
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	Artículo 2. Derogación del artículo 351 de la Ley 26859, Ley Orgánica de Elecciones Se deroga el artículo 351 de la Ley 26859, Ley Orgánica de Elecciones.

PREDICTAMEN RECAÍDO EN LOS PROYECTOS DE LEY 10993/2024-CR Y 11275/2024-CR, LEY QUE MODIFICA EL ARTÍCULO 191 Y DEROGA EL ARTÍCULO 351 DE LA LEY 26859, LEY ORGÁNICA DE ELECCIONES PARA REDUCIR EL PLAZO DE PROHIBICIÓN DE PUBLICACIÓN DE ENCUESTAS EN LOS PROCESOS ELECTORALES Y ELIMINA LA PROHIBICIÓN DEL EXPENDIO DE BEBIDAS ALCOHÓLICAS

los establecimientos comerciales, dedicados exclusivamente a dicho expendio.

Fuente y elaboración: Comisión de Constitución y Reglamento 2025-2026.

VII. ANÁLISIS COSTO BENEFICIO

De conformidad con lo dispuesto por el artículo 75 del Reglamento del Congreso de la República procederemos a realizar el análisis costo beneficio correspondiente, por lo que, habiéndose contextualizado las iniciativas legislativas y precedido al análisis del objeto y contenido de estas, continuaremos con identificar a los actores, dígame entidades, sujetos o grupos posiblemente afectados con la medida para posteriormente determinar el efecto de la proposición normativa sobre estos.⁶

Efectos que pueden traducirse en costos y beneficios de distinto tipo⁷, impactando tanto económica como no económicamente en estos. En ese sentido, se identifican los siguientes costos y beneficios proyectados sobre los actores involucrados.

Cuadro 9
Análisis costo beneficio de la eliminación de la prohibición del expendio de bebidas alcohólicas el día de la elección

Actor	Costo	Beneficio
Comerciantes formales (bodegas,	Necesidad de autorregulación y control en expendio responsable.	Evita pérdidas económicas en el desarrollo de las jornadas electorales.
		Se reduce la competencia desleal del comercio informal.

⁶ Congreso de la República. Guía de orientación del análisis costo-beneficio legislativo - ACBL. 2005. Pg. 3-4.

⁷ Centro de Capacitación y Estudios Parlamentarios del Congreso de la República. Konrad-Adenauer-Stiftung (KAS) y Consorcio de Investigación Económica y Social (CIES). Manual de Aplicación del Análisis Costo Beneficio (ACB) y Análisis Costo Efectividad (ACE) para la presentación o evaluación de proyectos de ley. 2017. Pg. 17.

PREDICTAMEN RECAÍDO EN LOS PROYECTOS DE LEY 10993/2024-CR Y 11275/2024-CR, LEY QUE MODIFICA EL ARTÍCULO 191 Y DEROGA EL ARTÍCULO 351 DE LA LEY 26859, LEY ORGÁNICA DE ELECCIONES PARA REDUCIR EL PLAZO DE PROHIBICIÓN DE PUBLICACIÓN DE ENCUESTAS EN LOS PROCESOS ELECTORALES Y ELIMINA LA PROHIBICIÓN DEL EXPENDIO DE BEBIDAS ALCOHÓLICAS

restaurantes, bares, hoteles)		Mayor estabilidad económica en fines de semana electorales.
Ciudadanía	Riesgo de consumo de bebidas alcohólicas en exceso previo al voto.	Acceso libre y equitativo a bienes de consumo.
		Percepción de mayor confianza en normas razonables.
		Eliminación de un trato paternalista y coercitivo.
Estado	Necesidad de reforzar campañas de educación cívica y consumo responsable.	Reducción de la carga operativa y fiscalización.
		Optimización del uso de recursos policiales.
		Mejora de la legitimidad normativa al eliminar disposiciones anacrónicas.
Sociedad en general	Requerirá un cambio cultural inicial en la percepción del orden electoral.	Disminución de prácticas evasivas que minan el respeto a la ley.

Elaboración y fuente: Comisión de Constitución y Reglamento 2025-2026.

Cuadro 10
Análisis costo beneficio de la reducción del plazo de restricción en la publicación de encuestas

Actor	Costo	Beneficio
Electores	Riesgo de sobreexposición a encuestas en las horas previas al voto.	Acceso más amplio y actualizado a información relevante.
		Mayor equidad informativa entre sectores urbanos/rurales y con/ sin acceso a internet.
		Capacidad de tomar decisiones más conscientes y racionales.
Encuestadoras		Incentivo a entregar datos más precisos y recientes.

PREDICTAMEN RECAÍDO EN LOS PROYECTOS DE LEY 10993/2024-CR Y 11275/2024-CR, LEY QUE MODIFICA EL ARTÍCULO 191 Y DEROGA EL ARTÍCULO 351 DE LA LEY 26859, LEY ORGÁNICA DE ELECCIONES PARA REDUCIR EL PLAZO DE PROHIBICIÓN DE PUBLICACIÓN DE ENCUESTAS EN LOS PROCESOS ELECTORALES Y ELIMINA LA PROHIBICIÓN DEL EXPENDIO DE BEBIDAS ALCOHÓLICAS

	Mayor escrutinio público sobre la calidad de sus metodologías.	Refuerzo de credibilidad y reputación en el mercado electoral.
Medios de comunicación	Eventual presión política o mediática por la difusión de resultados ajustados.	Ampliación de contenidos para informar a la ciudadanía.
		Posibilidad de competir en igualdad con redes sociales y medios digitales
Partidos políticos y Candidatos	Posible aumento de tensiones por cambios abruptos en la intención de voto en días cercanos a la elección.	Acceso a información más cercana al proceso real, lo que permite ajustar estrategias de campaña.
		Reducción de la ventaja de quienes circulaban encuestas clandestinas.
Estado	Mayor necesidad de supervisión técnica y de campañas.	Normativa más coherente con la era digital, reduciendo la brecha de acceso desigual a la información.
		Disminución de la circulación de encuestas falsas o clandestinas.

Elaboración y fuente: Comisión de Constitución y Reglamento 2025-2026.

VIII. CONCLUSIÓN

Por las consideraciones expuestas, la Comisión de Constitución y Reglamento, como resultado del análisis respectivo, y de conformidad con lo establecido en el inciso b) del artículo 70 del Reglamento del Congreso de la República, propone la **APROBACIÓN** de los **proyectos de ley 10993/2024-CR y 11275/2024-CR**, con el siguiente **TEXTO SUSTITUTORIO**:

LEY QUE MODIFICA EL ARTÍCULO 191 Y DEROGA EL ARTÍCULO 351 DE LA LEY 26859, LEY ORGÁNICA DE ELECCIONES PARA REDUCIR EL PLAZO DE PROHIBICIÓN DE PUBLICACIÓN DE ENCUESTAS EN LOS PROCESOS ELECTORALES Y ELIMINA LA PROHIBICIÓN DEL EXPENDIO DE BEBIDAS ALCOHÓLICAS

Artículo 1. Modificación del artículo 191 de la Ley 26859, Ley Orgánica de Elecciones

PREDICTAMEN RECAÍDO EN LOS PROYECTOS DE LEY 10993/2024-CR Y 11275/2024-CR, LEY QUE MODIFICA EL ARTÍCULO 191 Y DEROGA EL ARTÍCULO 351 DE LA LEY 26859, LEY ORGÁNICA DE ELECCIONES PARA REDUCIR EL PLAZO DE PROHIBICIÓN DE PUBLICACIÓN DE ENCUESTAS EN LOS PROCESOS ELECTORALES Y ELIMINA LA PROHIBICIÓN DEL EXPENDIO DE BEBIDAS ALCOHÓLICAS

Se modifica el artículo 191 de la Ley 26859, Ley Orgánica de Elecciones en los siguientes términos:

“Artículo 191. Publicación de encuestas

191.1. Las encuestadoras con inscripción vigente ante el Jurado Nacional de Elecciones (JNE) pueden difundir encuestas sobre intención de voto o simulacro de votación respecto de una elección o consulta popular a través de medios de comunicación masivos hasta los tres días previos al día del acto electoral o consulta popular. Esta restricción no se aplica a las encuestas a boca de urna, publicadas o difundidas luego de culminado el horario de votación.

191.2. El representante legal de la encuestadora es responsable del contenido de las encuestas o simulacro de votación, así como de los informes que se presenten al JNE.

191.3. El JNE sanciona el incumplimiento de lo dispuesto en el presente artículo con una multa entre diez y cien Unidades Impositivas Tributarias.

191.4. Los medios de comunicación, al momento de publicar los resultados de las encuestas o simulaciones publican, también la ficha técnica correspondiente la que debe contener:

- a. Nombre de la encuestadora.**
- b. Número de partida asignado por el JNE.**
- c. Financiación del estudio.**
- d. Objetivos del estudio.**
- e. Tamaño de la población objeto del estudio.**
- f. Tamaño de la muestra.**
- g. Margen de error.**
- h. Nivel de confianza.**
- i. Nivel de representatividad de la muestra.**
- j. Tipo de muestreo aplicado.**
- k. Puntos de muestreo.**
- l. Fecha de realización del trabajo de campo.”**

Artículo 2. Derogación del artículo 351 de la Ley 26859, Ley Orgánica de Elecciones

PREDICTAMEN RECAÍDO EN LOS PROYECTOS DE LEY 10993/2024-CR Y 11275/2024-CR, LEY QUE MODIFICA EL ARTÍCULO 191 Y DEROGA EL ARTÍCULO 351 DE LA LEY 26859, LEY ORGÁNICA DE ELECCIONES PARA REDUCIR EL PLAZO DE PROHIBICIÓN DE PUBLICACIÓN DE ENCUESTAS EN LOS PROCESOS ELECTORALES Y ELIMINA LA PROHIBICIÓN DEL EXPENDIO DE BEBIDAS ALCOHÓLICAS

Se deroga el artículo 351 de la Ley 26859, Ley Orgánica de Elecciones.

DISPOSICIONES COMPLEMENTARIAS FINALES

PRIMERA. Entrada en vigor

La presente ley se exceptúa de lo dispuesto por el artículo XIII del título preliminar de la Ley 26859, Ley Orgánica de Elecciones, por lo que entra en vigor al día siguiente de su publicación de conformidad con lo prescrito por el artículo 109 de la Constitución Política del Perú.

SEGUNDA. Reglamentación

El Jurado Nacional de Elecciones (JNE) reglamenta lo dispuesto en la presente ley en un plazo no mayor de treinta días calendario contados desde su entrada en vigor.

Dese cuenta,
Sala de Sesiones
07 de octubre de 2025.

ARTURO ALEGRÍA GARCÍA
Presidente
Comisión de Constitución y Reglamento