

Barreras a la democracia en Guatemala. El caso del Congreso de la República

Renzo Lautaro Rosal

Guatemala, noviembre 2025



Asociación de Investigación y Estudios Sociales
Departamento de Investigaciones Sociopolíticas
(DISOP)
Barreras a la democracia en Guatemala. El caso del
Congreso de la República
Guatemala: ASIES, 2025

Editor

Asociación de Investigación y Estudios Sociales
10ª. Calle 7-48, zona 9
PBX: 2201-6300; FAX: ext. 268
www.asies.org.gt, asies@asies.org.gt
Ciudad de Guatemala, Guatemala, C. A.

Autor

Renzo Lautaro Rosal

Departamento de Investigaciones Sociopolíticas (DISOP)

Jahir Dabroy, coordinador
Virginia Pinto, investigadora

Revisión de estilo

Rosa Amelia González

Diagramación

Cesia Calderón

La publicación se realizó con el apoyo de la
Fundación Konrad Adenauer de la República Federal
de Alemania (KAS). El contenido de esta publicación
es responsabilidad exclusiva de ASIES. Se permite
la reproducción total o parcial de este documento,
siempre que se cite la fuente.



DESCARGUE ESTA PUBLICACIÓN EN
WWW.ASIES.ORG.GT

GRACIAS POR SU INTERÉS EN ESTA PUBLICACIÓN DE ASIES.

SI DESEA RECIBIR INFORMACIÓN OPORTUNA
SOBRE NUESTROS PRODUCTOS EDITORIALES Y
ACTIVIDADES, LE INVITAMOS A REGISTRARSE
CON NOSOTROS. PODRÁ ENCONTRAR MATERIAL
DE SU INTERÉS Y ACCEDER A NUESTROS
PRODUCTOS EN OTROS FORMATOS.



Este reporte está protegido por una licencia Creative
Commons Reconocimiento – No Comercial – Sin Obra
Derivada 3.0 Unported.

f /asiesgt

🐦 @ASIES_GT

📺 /ASIESGTNew

Contenido

Introducción	3
Marco de referencia.....	4
Régimen y gobierno	4
La X Legislatura.....	5
El Legislativo como eje de poder.....	6
Autoritarismo legislativo en Guatemala	7
Concentración de poder	7
Restricción de control	8
Retroceso legislativo	11
Leyes a la medida	13
Autoritarismo legislativo basado en coaliciones	15
Casos de análisis	19
Caso “ley ganadera”	20
Caso “Ampliación de recursos para los Consejos Departamentales de Desarrollo Urbano y Rural (CODEDE)”	22
Referencias	23



Introducción

El Congreso de la República es una de las arenas políticas que impide el desarrollo de la democracia en Guatemala. Este fenómeno puede ser analizado a partir de diversos enfoques. En esta ocasión, planteo como marco conceptual el “autoritarismo legislativo”. Este se caracteriza porque el cuerpo legislativo tiene mucho poder y pocos límites. Ambos factores, “concentración de poderes” y “restricción de control” se refuerzan mutuamente y socavan el sistema de controles y equilibrios, propios del régimen democrático. En el primero, la legislatura aumenta su propio poder, mientras que en el segundo busca reducir el margen de actuación de los otros dos poderes.

En el caso de la “concentración de poder”, en diversas ocasiones, expresiones de diputados suelen extralimitarse en sus funciones. Asumen roles que no les corresponden, o los utilizan como sombrilla para ir por más. Amplían sus funciones, valiéndose de las competencias que la Constitución le asigna para superponerse o competir con las funciones de otras instituciones. Impulsan prácticas y decisiones que contradicen los marcos normativos que deberían prevalecer en sus actuaciones. Desarrollan acciones que contravienen lo dispuesto en la Ley Orgánica del Organismo Legislativo e incluso, en la Constitución Política de la República. Buscan, además, provocar pulsos con el Ejecutivo con el propósito de subordinarlo y establecer un margen asimétrico que les permita extender sus beneficios; todo ello contradiciendo el principio de los balances democráticos (*checks and balances*).

Actores del Legislativo buscan, en forma permanente, concentrar y manipular el poder. Lo hacen, utilizando estrategias informales, como la intromisión legislativa; a través de la cual impulsan e interpretan las leyes según las agendas de intereses que los actores de más peso imponen, o bien, invaden las funciones y competencias de otras instituciones. Utilizan también, como estrategia formal, la ampliación legislativa. Persiguen el objetivo de hacerse ver como el “poder que decide” y que, por tanto, los otros dos, están bajo su dominio y subordinación.

La “restricción de control” implica que el poder legislativo se protege o incluso, impide el control, al limitar la supervisión que otros dominios pueden ejercer. El carácter autoritario se refleja en aumentar los poderes propios de la legislatura.

El Congreso busca imponerse a las otras instituciones del Estado, para menoscabarlos y reducir su margen de poder. El objetivo es restringir cualquier control que se atreva a disputarle su amplio margen de maniobra. Diluir la supervisión, reducir su alcance y las sanciones que puede acarrear o neutralizar instituciones son medidas que están “en el juego” de un Congreso que busca erosionar los controles y equilibrios.

Una estrategia informal predilecta es la cooptación legislativa. Incluye tomar el control de instituciones aprovechando la competencia formal de designar a los titulares de instituciones estratégicas. Los legisladores que promueven este tipo de actuaciones pretenden cumplir varios objetivos: a) Subordinación, b) Consolidación de las redes clientelares, c) Impedir el ejercicio de las autonomías que fueron diseñadas para tener. Su principal intención es lograr la mayor supeditación de las estructuras del Estado, para que se conviertan en entes subordinados, supeditados a los que el Congreso y sus principales actores, los legisladores, quieran hacer con ellas; quienes, de paso, se blindan para no ser sujetos de los controles, incluyendo la aplicación de la normativa electoral.

El Congreso corre el riesgo de convertirse en el centro político articulador que asegure y garantice el avance de las expresiones autoritarias, dejando de lado su papel promotor del principio de la representación política.

Marco de referencia

El 14 de enero de 2023 tomó posesión de la presidencia de la República Bernardo Arévalo. Después de un período álgido, luego de darse a conocer los resultados de la segunda vuelta electoral (balotaje), el escenario político sufrió una fuerte convulsión. Para algunos actores, el resultado electoral presidencial no era el esperado. Se estimaba que el ganador fuese parte del proceso de continuidad del régimen político vigente desde el 2012, orientado a generar mayor deterioro institucional, profundizar la impunidad, incrementar la corrupción y favorecer el avance de la presencia de las estructuras del crimen organizado. Pero el resultado electoral apuntó en sentido contrario.

Bernardo Arévalo y el partido que lo postuló (Movimiento Semilla) tiene un origen distinto a los partidos tradicionales. Surgido de las movilizaciones ciudadanas de 2015 que obligaron a la renuncia del binomio presidencial (Otto Pérez Molina y Roxana Baldetti), se trazaron crear una organización política de contenido socialdemócrata. Se registraron en el Tribunal Supremo Electoral en julio de 2017; en noviembre de 2018 fueron inscritos formalmente. En su primera participación en las elecciones generales de 2019 obtuvieron siete diputaciones al Congreso de la República¹: dos por el Listado Nacional, tres por el Distrito Metropolitano y dos por el Distrito de Guatemala. Intentaron postular a la exfiscal general Thelma Aldana como candidata presidencial, pero posteriormente revocada por haberse girado una orden de captura en su contra.²

En las elecciones generales de 2023, el Movimiento Semilla postuló a su secretario general y diputado, César Bernardo Arévalo de León y a Karin Larissa Herrera Aguilar como candidatos a la presidencia y vicepresidencia de la República. Inicialmente con limitadas expectativas, pero favorecidos por las cuestionables anulaciones de otros candidatos con mayor intención de voto (Carlos Pineda, Roberto Arzú y Thelma Cabrera), las candidaturas de Arévalo y Herrera fueron incrementando su posicionamiento.

Régimen y gobierno

El Índice de la Democracia 2024 (EUI, 2024) reafirma la categoría en la que se ubica a Guatemala durante los últimos dieciocho años, de manera consecutiva. El régimen que lo caracteriza es el híbrido. A pesar de que de los cinco indicadores que conforman el Index, el proceso electoral y pluralismo tiene el mayor puntaje, los eventos desarrollados en las dos últimas elecciones y en especial, en 2023, precisan que esas dimensiones están en riesgo de vulneración.

¹ El Congreso de la República está integrado por 160 diputados, 128 en representación de 22 distritos electorales y 32 por Listado Nacional.

² La orden de captura en contra de Thelma Aldana fue por los posibles delitos de malversación, mentiras y fraude fiscal por la compra de un edificio sobrevalorado cuando fungió como fiscal general. La revocatoria de su inscripción fue ordenada por el Tribunal Electoral y confirmada por los otros órganos de justicia.

Tabla 1
Puntaje de Guatemala en el Índice de Democracia 2024

Overall score	Rank	Change in rank from previous year	Electoral process and pluralism	Functioning of government	Political participation	Political culture	Civil liberties
4.55	97	3	6.08	3.93	5.00	1.88	5.88

Fuente: con datos del Índice de Democracia (2025).

Por primera ocasión en la denominada “era democrática” establecida a partir de la vigencia de la actual Constitución Política de la República, el acto de toma de posesión del presidente electo estuvo a punto de no culminar (14 de enero de 2023). Ello pone de manifiesto la resistencia del régimen a la posibilidad de modificar las características que lo determinan.

Durante el proceso electoral 2023 se llevaron a cabo una serie de acciones que evidenciaron: a) La clara intencionalidad de orientar el proceso para que sus resultados garantizaran la consolidación del régimen; b) Evitar, a toda costa, el surgimiento y protagonismo de cualquier fuerza política que implicara riesgos al régimen; c) Garantizar el arribo al Congreso de la República de representantes y operadores de la alianza que respaldó las administraciones encabezadas por Jimmy Morales (2016-2020) y Alejandro Giammattei (2020-2024).

La X Legislatura

El 14 de enero de 2023 se integró la X Legislatura para el período 2024-2028; diecisiete partidos políticos estuvieron representados inicialmente:

Tabla 2
Partidos políticos representados en la X Legislatura

Partido político	Núm. de diputados
Vamos por una Guatemala Mejor (Vamos)	39
Unidad Nacional de la Esperanza (UNE)	28
Movimiento Semilla (Semilla)	23
Partido Político Cabal (Cabal)	18
Visión con Valores (Viva)	11
Coalición Valor -Unionistas (Valor-Unionista)	7

Partido político	Núm. de diputados
Partido Político Todos (TODOS)	6
Valor (Valor)	5
Partido Bienestar Nacional (BIEN)	4
Voluntad Oportunidad y Solidaridad (VOS)	4
Compromiso Renovación y Orden (Creo)	3
Partido Político Nosotros (Nosotros)	3
Partido Político Victoria (Victoria)	3
Partido Azul (PA)	2
Comunidad Elefante (Elefante)	2
Partido Cambio (Cambio)	1
Winaq-Urng (Winaq-Urng)	1
Total:	160

Del total de los legisladores, noventa y seis llegaron a alcanzar por primera vez una diputación. El 18.75 % del total son mujeres (30). Cabe destacar que en noviembre de 2024 el Registro de Ciudadanos del Tribunal Supremo Electoral canceló la personalidad jurídica del partido Movimiento Semilla, después de haberse dictado la orden judicial correspondiente. De esa cuenta, es la primera ocasión en la reciente historia política del país que un partido oficial no tiene representación formal en el Congreso. Los veintitrés diputados electos por esa organización fueron declarados “independientes”, lo que implica que no pueden integrar la Junta Directiva ni presidir comisiones de trabajo.

El Legislativo como eje de poder

La elección del binomio presidencial Arévalo-Herrera generó, en segmentos mayoritarios de la ciudadanía, altas expectativas. Después de tres gobiernos altamente cuestionados por sus acciones en favor de la impunidad, la profundización de la corrupción y promover activamente diversas causas antidemocráticas, que sumieron al país en un retraso considerable respecto a la institucionalidad, por fin accedía al poder un gobierno percibido como diferente, conformado por personas decentes. La imagen generada, más aún con los sucesos de los meses previos a la toma de posesión, indicaba que era posible desafiar al régimen.

Similar imaginario se creó con el arribo de la X Legislatura, donde se esperaba que los 23 diputados del bloque oficial (Movimiento Semilla), más algunos otros legisladores de corte progresista, marcaran la diferencia. El inicio de la nueva cohorte de diputados aumentó la expectativa. Ante la imposibilidad que un diputado del oficialismo presidiera la primera Junta Directiva, la Corte de Constitucionalidad ordenó repetir la elección. La directiva fue presidida por el diputado Nery Ramos (partido Azul), considerado como aliado del partido oficial. Durante el primer año se aprobaron 36 decretos (en el último de la IX Legislatura se aprobaron 18), lo cual hacía pensar que la nueva legislatura sería eficiente, con mayores

condiciones para impulsar una agenda diversa que incluyera leyes relevantes, rezagadas en la discusión de anteriores legislaturas.

A pesar de la diversidad de bloques representados, la dinámica generada hizo pensar que esa característica determinaría los siguientes tres años. Sin embargo, en el segundo período ordinario de sesiones (período mayo-noviembre de 2024), el proceso comenzó a evidenciar factores de riesgo. El Ejecutivo necesitaba cierto margen de maniobra en el Legislativo, pero sin una bancada oficial que pudiera formar parte de esa dinámica, se requería poner a disposición de los legisladores un paquete de incentivos que permitieran, además de la aprobación de ciertas leyes de interés, la generación de un margen de gobernabilidad que permitiera oxigenar a un Ejecutivo asediado por diversos actores institucionales (dominios reservados).

Casi al final del primer año de la legislatura (noviembre de 2024), se aprobaron diez decretos (poco más de la cuarta parte de la producción anual), dentro de ellas, tres leyes ampliamente cuestionadas: Ley para la Integración del Sector Productivo Primario y Agropecuario (Decreto No. 31-2024); Mecanismos para la Ejecución Presupuestaria y Financiera de los Proyectos de los Consejos de Desarrollo Urbano y Rural (Decreto No. 27-2024) y Ley de Presupuesto General de Ingresos y Egresos del Estado para 2025 (Decreto No. 36-2024). A los dos últimos decretos es preciso añadir la Ampliación al Presupuesto General de Ingresos y Egresos del Estado para el Ejercicio Fiscal Dos Mil Veinticuatro (Decreto No. 17-2024), aprobado en agosto de 2024.

Autoritarismo legislativo en Guatemala

El autoritarismo legislativo se caracteriza por “un cuerpo legislativo con mucho poder y pocos límites” (Sosa, 2025). Los dos factores, “concentración de poderes” y “restricción de control” se refuerzan mutuamente y socavan el sistema de controles y equilibrios. En el primer proceso, la legislatura aumenta su propio poder, mientras que en el segundo reduce el de otros poderes e instituciones estatales (usualmente, el sistema de justicia y las agencias de “vigilancia” o de control gubernamental, como la Contraloría de Cuentas, la Procuraduría de los Derechos Humanos, entre otros).

Concentración de poder

El poder legislativo tiende a ser un actor concentrador de poderes. El Congreso se vale de las competencias asignadas por la Constitución para superponerse o competir con las funciones de otras instituciones, con lo cual aplica estrategias formales, como la ampliación legislativa. También utiliza estrategias informales, como la intromisión legislativa (Sosa, 2025). Impulsa e interpreta las leyes según las agendas de intereses que se imponen en las legislaturas, o bien, invaden las funciones y poderes de otras instituciones.

Restricción de control

El poder legislativo se protege del control al limitar la supervisión que otros poderes pueden ejercer. Sosa et al. plantean:

La restricción del control es más difícil de lograr que la concentración de poder, ya que implica aumentar los poderes propios de la legislatura. Requiere que el Congreso se imponga a otros poderes del Estado, para menoscabarlos. El objetivo es restringir cualquier control que pueda imponerse al poder legislativo. Diluir la supervisión, reducir su alcance y las sanciones que puede acarrear o neutralizar instituciones son medidas que están “en el juego” de un Congreso ambicioso que busca erosionar los controles y equilibrio. (Sosa et al., 2025, p.110)

Una de las principales estrategias es la cooptación legislativa, que se caracteriza por tomar el control de instituciones aprovechando la competencia formal de designar a los titulares de instituciones estratégicas, así como presionar para la contratación de personal afín para que se conviertan en redes de operadores incrustados en roles de especial interés para los legisladores. De esta forma, logran varios objetivos al mismo tiempo; desde la subordinación hasta la consolidación de redes clientelares, con lo cual se limita el ejercicio de las autonomías institucionales diseñadas inicialmente. Su intención principal consiste en lograr la mayor supeditación de las estructuras del Estado, para que se conviertan en entes subordinados, dependientes a lo que el Congreso y los legisladores, quieran hacer con ellas; quienes, de paso, se blindan para no ser sujetos de los controles, incluso los de carácter electoral.

El Congreso ha empleado una variedad de estrategias formales (de blindaje) e informales (de cooptación) para reducir las competencias y poderes de otras instituciones que podrían obstaculizar al poder legislativo. En períodos recientes persigue reducir las capacidades del Ejecutivo, intentando menoscabar su credibilidad; así como cuestionar y minar el accionar de los diputados oficialistas. La actual coalición opositora ha incrementado el asedio, considerando incluso, la promoción del voto de destitución del presidente de la República.

El Congreso es el eje del poder en Guatemala. Es el principal instrumento político para la promoción del autoritarismo legislativo, basado en la coexistencia de tres factores: 1) Concentra poder; 2) No tiene límites, no es controlado por ninguna otra instancia; 3) Controla a los otros dos “poderes”. Dentro de sus funciones, elige a quienes presiden el Organismo Judicial. En el momento actual, persigue limitar al Ejecutivo, y en paralelo, aumentar su capacidad de influencia para incidir en los procesos vitales que se definirán en 2026, pero cuyas bases preparatorias son decisivas para definir la ruta de continuidad del modelo autoritario de avance rápido que se erige en el país.

Los tres elementos actúan de manera conjunta. El poder del órgano legislativo avanza y menoscaba los alcances de los otros factores generadores de poder. La “concentración de poder” se refuerza ante la ausencia de controles sobre ese organismo, y ambos factores se retroalimentan y favorecen por el excesivo control que utiliza para supervisar, amenazar e impedir el avance de los otros poderes,

“restricción de control”. El Legislativo aumenta su propio poder en desmedro de los otros poderes e instituciones estatales.

La “concentración de poder” favorece el impulso y aprobación de leyes a la medida que favorecen las agendas de intereses representadas en el legislativo. Ante cualquier amenaza que pueda aparecer suelen utilizar “la restricción de control” para enfrentar, disuadir y eliminar los factores de riesgo.

Los tres factores son generadores de la “ampliación legislativa”. El Congreso amplía sus funciones. Se convierte, por ejemplo, no solo en la instancia de aprobación del presupuesto anual de ingresos y egresos, sino, además, en el órgano que direcciona los recursos según las agendas que predominan en la arena legislativa. En años recientes, la ampliación ha beneficiado a los diputados distritales (que representan el 75 % del total de los legisladores), con lo cual el autoritarismo subnacional amplía sus márgenes de acción (se benefician las redes político-criminales territoriales) a través del control de la ejecución de los recursos públicos, y se alejan de los controles formales (supervisión del gasto) que formalmente tienen asignadas como competencias otras instituciones cuasi-anuladas por el avance del poder legislativo. Gibson (2007) precisa que, en autoritarismo subnacional, “...continuidad y cambio no son producto solamente de causas locales, sino también de las interacciones entre la política provincial y el sistema territorial nacional en el que se encuentra inmersa”.

Sosa et al. (2025) precisan que “La restricción del control es más difícil de lograr que la concentración de poder. Esto último supone aumentar los poderes propios de la legislatura”. El Congreso se ha impuesto a los otros poderes. Ha logrado el objetivo de restringir los controles que pueda imponerse al poder legislativo, por la vía de los mecanismos formales de control político (interpelación de ministros de Estado y citaciones a funcionarios) y de fiscalización (control del uso de los fondos públicos y el cumplimiento de las leyes) ha logrado subordinar al Ejecutivo. Esta condición es favorecida por el constante acoso que lo ha condicionado, incluso, desde antes de tomar posesión y hasta la actualidad.

En el caso del Organismo Judicial, el Congreso es el actor clave en la selección de los magistrados que presiden la Corte Suprema de Justicia y Salas de Apelaciones. En cuanto a los órganos de control, el Legislativo es la arena que elige al contralor General de Cuentas, así como al Procurador de los Derechos Humanos. En este último caso, el presupuesto de funcionamiento de la institución del Procurador está adscrito al Presupuesto del Congreso. Además, la Comisión de Derechos Humanos (comisión normada por una ley específica³, es la responsable de proponer la terna de candidatos para el cargo de Procurador de los Derechos Humanos y es el medio de relación del procurador con el Pleno del Congreso, “trasladando informes y gestiones que dicho funcionario formule ante el Congreso” y puede hacer recomendaciones a los informes que presente el Procurador).

El Legislativo, utilizando los mecanismos establecidos en las normas y los medios políticos (intimidación constante al Ejecutivo, complacencia y respaldo de la mayoría de los legisladores a las acciones de presión impuestas por otros entes), ha logrado neutralizar a los otros actores de poder. De esa forma, el Congreso ha erosionado el sistema de controles y equilibrios. Ha logrado subordinar a los otros

³ Ley de la Comisión de Derechos Humanos del Congreso de la República y del Procurador de los Derechos Humanos (Decreto No. 54-86).

poderes del Estado. A través de ciertas leyes ha logrado, además, ceder mayores espacios a los poderes emergentes “mezcla de expresiones de poder en ascenso amplia y diversa, favorecidos, unos, por enriquecerse a costa de hacer negocios con el Estado y otros, por integrar variadas estructuras del crimen organizado; que utilizan los territorios como bastiones para la concentración y expansión del poder” (Rosal, 2013). Se caracterizan, además, por configurar amplias redes a través de las cuales se representan y reproducen alianzas informales, que, en forma creciente, se han apoderado del Legislativo.

Al menos las últimas cuatro legislaturas han sido dominadas por una coalición de fuerzas políticas, conformada por actores representativos de los capitales emergentes político-criminales, quienes consolidan el autoritarismo legislativo como “un tipo de régimen naturalmente cómodo”, debido a la hiperfragmentación del Congreso y a la lógica transaccional que domina el escenario legislativo.

El Congreso de la República, como espacio orientado a la profundización del autoritarismo legislativo, utiliza la estrategia de la creación de institucionalidad artificial, esto es, la aprobación de entes estatales supuestamente orientados a cumplir ciertas competencias, pero que en esencia y por diseño han sido creadas como agencias de empleo (para operadores de las redes autocráticas y estructuras clientelares de los legisladores con cierto espacio de acción), y de control indirecto del Estado (las instituciones creadas participan en espacios de coordinación con otros entes públicos, con lo cual pueden estar en condiciones de erosionar políticas públicas, iniciativas promovidas por el Ejecutivo, ampliar pactos con las instituciones interesadas en vulnerar, restar autonomías y bloquear acciones que minen los espacios de poder que representan). Los brazos del Estado que, se supone, deben tener cierto grado de independencia para poder hacer su trabajo, se convierten en satélites. De esa cuenta, el Congreso ha aprobado la creación de instituciones como el Instituto de la Víctima⁴, la Oficina Nacional de Prevención de la Tortura⁵, el Consejo Nacional de Atención al Migrante de Guatemala (CONAMIGUA)⁶, entre otras, con esas finalidades, o que, durante su desempeño, legisladores con capacidad de incidencia han alterado sus funciones para convertirlas en instancias a su servicio.

Otra estrategia para la restricción del control formal utilizada por el Congreso, consiste en la aprobación o modificación de leyes orientadas a la protección de los actores de poder que a su vez controlan porciones de la agenda legislativa, reduciendo los poderes de otras instituciones (de formas directas o indirectas). De esa forma, el Legislativo es la principal arena que fomenta la Reconfiguración Cooptada del Estado (RCdE):

...sucede en situaciones de corrupción avanzada y compleja, y presenta las siguientes características: i) participación de individuos y grupos sociales legales e ilegales; ii) beneficios perseguidos no sólo de carácter económico sino penal e incluso de legitimación social; iii) coerción y/o establecimiento de alianzas políticas que complementan o sustituyen el soborno, y iv) afectación de diferentes ramas del poder público y distintos niveles de la administración. (CICIG, 2019, p.11)

⁴ Creado por medio del Decreto Número 21-2016, Ley Orgánica del Instituto para la Asistencia y Atención a la Víctima del Delito.

⁵ Creada a través del Decreto 40-2010 en 2010. El decreto también establece el Mecanismo Nacional de Prevención de la Tortura (MNPT).

⁶ El Consejo Nacional de Atención al Migrante de Guatemala (CONAMIGUA) fue creado a través del Decreto 46-2007.

La RCdeE se define:

...como la acción de agentes sociales legales o ilegales, que mediante prácticas ilegales o legales pero ilegítimas, buscan sistemáticamente modificar desde dentro el régimen e influir en la formulación, modificación, interpretación y aplicación de las reglas del juego social y de las políticas públicas. Estas prácticas las desarrollan con el objetivo de obtener beneficios de largo plazo y asegurar que sus intereses sean validados política y legalmente, para así obtener legitimidad social en el largo plazo, aunque estos intereses no estén regidos por el principio fundamental del bien común. (CICIG, 2019, p.11)

Retroceso legislativo

El concepto de retroceso legislativo se refiere al deterioro de la calidad de la legislación a lo largo del tiempo desde una perspectiva democrática. Ello implica el alejamiento de la democracia liberal en, al menos, cuatro dimensiones críticas: (i) relación con la política pública (efectividad de la política, la eficiencia, la disponibilidad y sensibilidad de los análisis de costo-beneficio); (ii) legal-constitucional-formal (leyes anuladas por la Corte de Constitucionalidad); (iii) procesal (contar con las consultas necesarias con las partes interesadas y los procedimientos parlamentarios) y (iv) estabilidad (texto de las leyes adoptadas es duradero y no cambia extensamente en el corto plazo) (Sebok, 2023).

Valverth (2003, p.10) precisa que “La actividad legislativa está ligada de manera íntima con la eficacia de las políticas públicas que le corresponde definir al Congreso. Para que esas políticas tengan porvenir se requiere fortalecer la credibilidad del órgano que emite leyes y para ello es preciso mejorar la calidad de las mismas”.

El Congreso de la República es una institución que desde el inicio del período de democratización (1985) ha generado limitada credibilidad. El Informe de Latinobarómetro 2021 indica que 71 % de los guatemaltecos tiene poca o ninguna confianza en el Congreso (Corporación Latinobarómetro, 2021). El número y temas contenidos en los decretos conforman parte de esa valoración. Se suma aspectos como el perfil de los legisladores, los dictámenes de las comisiones de trabajo, así como asuntos formales como la asistencia de los legisladores a las sesiones del pleno.

El Congreso es el actor esencial para la consolidación de las condiciones del régimen híbrido. El retroceso legislativo es indicador del retroceso democrático, y ambos, a su vez, identifican la orientación del régimen. A mayor retroceso, mayor deterioro del régimen. El retroceso es parte constitutivo y expresión de un proceso más amplio, relacionado con el deterioro democrático. “El retroceso es resultado de las estrategias y tácticas políticas de los líderes autocráticos y sus aliados.....” (Haggard y Kaufman, 2021, p.3).

Huq y Ginsburg (2018) identifican cinco formas diferentes de retroceso democrático: 1) enmiendas constitucionales para consolidar el poder; 2) eludir los controles y equilibrios de otros poderes políticos (remodelar el poder judicial, llenarlo de leales o socavar la legislatura, por ejemplo); 3) socavar el estado de derecho y las instituciones que lo protegen consolidando el poder en el ejecutivo (debido a que

el estado de derecho por definición limita a los líderes, plantea una amenaza para quienes buscan consolidar el poder); 4) manipular el entorno informativo, atacar o controlar los medios de comunicación y la academia en un intento de degradar la esfera pública; e 5) intromisión electoral. En el caso del Congreso guatemalteco es notoria la segunda forma. El caso del tercer rasgo, el proceso de socavamiento del estado de derecho no se orienta a favorecer al Ejecutivo. Por el contrario, el propósito es erigirse en factor primigenio de poder en desmedro de los otros dos; el Ejecutivo es utilizado como principal fuente de desgaste.

El principal fundamento del autoritarismo legislativo consiste en servir de instrumento para la consolidación, reproducción y continuidad de las agendas de intereses de diversos actores autocráticos, que utilizan la arena del Congreso como el espacio vital para la expansión de sus poderes. De esa forma, el Congreso es medio y finalidad para el avance del autocratismo.⁷

El retroceso legislativo es un proceso planificado por los actores de poder interesados en que la dinámica de ese organismo se ralentice y solo permita avanzar los proyectos que son convenientes para los actores que tienen incidencia e incluso, poder de maniobra en la imposición de la agenda parlamentaria y en el proceso aprobatorio.

A diferencia del concepto tradicional de retroceso legislativo que evalúa las cuatro dimensiones críticas de la calidad legislativa (Sebok et al, 2023), en el caso de Guatemala un factor que explica este fenómeno consiste en la conformación del Congreso a lo largo del tiempo. Al menos las tres últimas legislaturas han estado integradas por bloques partidarios promotores del autoritarismo. Por un lado, promueven leyes orientadas a la continuidad y consolidación del régimen autocrático, y por otro, impiden el avance de leyes y acciones democratizadoras. En la legislatura actual, cuatro de los cinco bloques con mayor número de legisladores han impulsado, en diversas ocasiones, iniciativas de contenido antidemocrático (VAMOS, UNE, CABAL y VIVA). Solo el 15 % del total de los diputados (aproximadamente) representan posiciones favorables a la promoción de la democracia.

El modelo de autoritarismo legislativo vigente en Guatemala se ha consolidado desde 2016. El gobierno encabezado por Jimmy Morales se representó en el Congreso con una bancada minoritaria (partido FCN-Nación con 11 diputados), pero pocos meses después la alianza oficialista se convirtió en mayoría. Los mecanismos transaccionales surtieron efecto (compra de voluntades y apoyos políticos, a cambio de disponer de amplios fondos públicos), favorecido por el desmantelamiento de las tres bancadas mayoritarias (LIDER, UNE, Partido Patriota) afectadas por los cuestionamientos expresados en las movilizaciones ciudadanas de 2015. Se estableció un modelo de amplia coalición que permitió el Ejecutivo de turno mayor capacidad de maniobra.

Similar proceso se desarrolló en la legislatura posterior. El partido ganador de la elección presidencial (VAMOS), logró la elección de 17 legisladores; pero incluso antes de tomar posesión establecieron un bloque oficialista que resultó funcional para controlar la arena legislativa durante los cuatro años de la legislatura, y que, además, en la actual han logrado un importante despliegue (39 diputados, siendo la

⁷ P. Prisciliano Hernández Chávez define la autocracia, como “el sistema de gobierno que concentran en sí el poder, cuyas decisiones están más allá de toda regulación o puede darse emanada por sí mismo o por los órganos legales sometidos”.

bancada más grande) y bastión de la oposición. La lógica de la preservación del modelo autoritario es notoria. El poder para mantener el *estatus quo* sigue siendo sólido, a pesar de los intentos de establecer una agenda de transformación (objetivo nominal del Ejecutivo), la cual se ha desdibujado después del primer año de la administración ante la carencia de los mecanismos impulsores y el asedio continuado de la oposición y sus aliados.

El retroceso legislativo ocurre cuando la práctica legislativa se aleja de los elementos clave de la democracia liberal (Sebok et al.2023). Una herramienta para lograrlo es la codificación de diversos tipos de leyes a medida (los dos casos de estudio ejemplifican los beneficiosos en favor de sectores específicos, con lo cual los actores de poder emergentes refuerzan sus patrones autocráticos). Se trata de dos casos (entre otros) de legislación apresurada, defectuosa e intencionada para beneficiar a sectores específicos, con peso político predominante o en ascenso, y para fortalecer las operaciones de líderes autoritarios en espacios subnacionales (diputados distritales).

Rosal (2021, p.28) indica:

En Guatemala, los diputados distritales asumen singular peso: manejan la institucionalidad, designan funcionarios públicos y toman decisiones para fortalecer su presencia territorial. Esos actores, al carecer de un sistema de partidos desarrollado, asumen un papel preponderante y autónomo, lo que motiva a propósitos de mayor envergadura.

Leyes a la medida

El concepto de “ley a la medida” consiste en que una propuesta legislativa, “codifica un caso individual bajo la apariencia de una norma general. Son iniciativas de leyes diseñadas, directa o indirectamente, para afectar únicamente a ciertas personas o instituciones, lo que podría perjudicar o favorecer a su destinatario en detrimento del interés público general” (Kiss, 2025, p.355).

La ley a la medida, por lo general, implica la asignación de ventajas y beneficios (económicos, materiales o políticos) a ciertos actores o sectores; por lo que, desde su diseño hasta el proceso aprobatorio definitivo, los intereses particulares son los determinantes, y no los de naturaleza pública o colectivos. Este tipo de leyes están diseñadas, directa o indirectamente, para afectar solo a ciertas personas o instituciones, lo que potencialmente perjudica o favorece a su objetivo en detrimento del interés público general.

Por su naturaleza, una ley es un acto general que se extiende más allá de los casos individuales y es obligatorio para todos (Meßerschmidt y Oliver-Lalana, 2016). No puede ser instrumento jurídico para decidir una cuestión específica. El principio de generalidad sirve como idea fundamental del derecho, concepto que en la historia del derecho se remonta a ley antigua (Schneider 2002, 22). El Digesto de Justiniano contiene el principio de la generalidad de la legislación: las leyes no se establecen para los individuos, sino en general para todos. La Constitución Política de la República establece en el artículo 153 (Imperio de la ley), que “El imperio de la ley se extiende a todas las personas que se encuentren en el territorio de la República”.

Los dos casos de estudio exponen al Organismo Legislativo como la instancia creadora de incentivos (concesiones), establecidos para apoyar a subsectores que conforman el bloque de los poderes emergentes (Rosal, 2013). La denominada “ley ganadera” beneficia de manera explícita a una expresión del sector ganadero (que no forma parte del sector tradicional u oligárquico), cuyos miembros (algunos) tienen relaciones o forman parte de estructuras del crimen organizado (narcotráfico), por lo que son portadores de prácticas de autoritarismo subnacional.

Rosal (2021, p.25) subraya

El autoritarismo local tiene un objetivo común: incidir en el Congreso, ya sea asegurando las relaciones entre autoridades municipales y diputados, o integrando ese Organismo. Persigue alcanzar representación en el Legislativo (segunda arena), no solo como forma de extensión de su poder. Capitalizar recursos, incidir en la legislación, fortalecer relacionamiento con el Ejecutivo y establecer vínculos con otros factores de poder, son algunos de los objetivos que se pueden materializar desde ese espacio. Gran parte de los partidos representados en el Congreso se nutren de líderes autoritarios como perfil preferente, por sus recursos, capacidad de movilización de votantes y conocimiento del ejercicio del poder.

El presupuesto para el año 2025 y las ampliaciones presupuestarias aprobadas en 2024 y 2025 autorizaron importantes incrementos a los fondos asignados a los Consejos Departamentales de Desarrollo Urbano y Rural (CODEDE), instancias desde las cuales diputados distritales pueden controlar su destino y mecanismos de ejecución, en complicidad con los alcaldes municipales, con lo cual se refuerzan las redes político-clientelares, principal fuente de poder de los legisladores que representan los distritos electorales.

El escenario ha favorecido la aprobación de ese tipo de decretos. El partido gobernante no cuenta con una bancada para jugar en la arena del Organismo Legislativo, por lo que se ha visto obligado (por decisión o como instrumento de negociación) a respaldar y no utilizar el recurso del veto presidencial ante una ley cuestionada y “hecha a la medida” de un sector caracterizado por la opacidad de sus acciones (ley ganadera), y en el otro caso (incremento de fondos a los CODEDE), poner a disposición un importante bolsón de recursos (utilización del principal instrumento repartidor de incentivos, que es el Presupuesto de la Nación). En ambos casos se margina el interés público colectivo. Ambos casos son ejemplos de leyes a la medida.

En ocasiones, una ley a la medida premia y otorga incentivos especiales a sectores que se congraciaron o apoyaron al Gobierno (acción de recompensa), o bien brindando trato preferencial a sectores, instituciones y empresas afines a los intereses del Gobierno; pero también como muestra de poder (indicador de lo que pueden lograr en la arena legislativa) por parte de actores en posición de poder ascendente. Esto último es el caso de la “ley ganadera”, impulsada por legisladores influyentes, que forman parte del sector agropecuario beneficiado por la nueva norma; quienes, además, tienen la capacidad financiera para “lograr” el respaldo de una mayoría de legisladores.

Las leyes a la medida erosionan al estado de derecho y son un indicador del alejamiento de la democracia liberal. “Son solo una herramienta en el conjunto emergente de herramientas para la formulación de políticas y la gobernanza política iliberales” (Bartha et al., 2020). Sin bien las leyes a la medida no son

un fenómeno nuevo en el Legislativo, el factor de riesgo es su mayor utilización en los años recientes. Se han convertido en comunes, por lo que el escenario a corto y mediano plazo es el afianzamiento de ese tipo de leyes; factor que conduciría a un declive legislativo irreversible.

Las leyes a la medida suelen considerarse, también, como leyes *ad hoc*. Surgen de los esfuerzos de los legisladores por asegurar el resultado político deseado en un caso particular, ya sea eximiendo el caso de las reglas generales vigentes o modificando reglas inconvenientes que impiden el resultado deseado (Jasiak, 2011). Aquí cabe destacar ciertas modalidades: 1) Una ley que, por origen o diseño, busca satisfacer los intereses de ciertos actores que a su vez tienen influencia en porciones relevantes del andamiaje legislativo, especialmente las relacionadas con el proceso aprobatorio de una norma, o 2) Aprovechar la discusión de alguna iniciativa para incorporar apartados, cuyo contenido satisfaga intereses específicos. El primer caso corresponde a la denominada “ley ganadera” y el segundo, al incremento de la asignación de recursos a los Consejos Departamentales de Desarrollo Urbano y Rural.

La expresión «derecho *ad personam*», popularizada por los medios de comunicación, escribe la creación de leyes que sirven a los intereses específicos de un individuo objetivo, en la mayoría de los casos, los del promotor (Albertazzi, 2009). Otro concepto que entra en juego es “focalización de las leyes” o “leyes focalizadas”. Estas se centran estrictamente en cuestiones, individuos o grupos específicos, lo que a menudo indica favoritismo o interés particular (Kiss, 2025). Estas, en sentido positivo, puede utilizarse para abordar desafíos específicos y únicos que enfrentan ciertos grupos o en áreas específicas. Proporcionan soluciones determinadas que no pueden abordarse eficazmente mediante una legislación más general o universal (Huberfeld, 2018) o abordar cuestiones locales que requieren soluciones locales (Zoldan, 2018).

Autoritarismo legislativo basado en coaliciones

Un órgano legislativo promotor de leyes a la medida representa un peligro para la democracia y al mismo tiempo, un importante epicentro para el avance de las prácticas autoritarias; más tomando en cuenta su carácter representativo. Contrario al planteamiento de Aníbal Pérez-Linortean (2019), quien admite que las legislaturas envalentonadas pueden desestabilizar a los gobiernos, pero añade que los legisladores “carecen de suficiente control del clientelismo, de recursos presupuestarios y de fuerzas de seguridad” para imponer un régimen autoritario, en el caso guatemalteco la situación es diferente. Precisamente son los legisladores quienes controlan directamente dos de los factores enunciados: las redes clientelares extendidas en los territorios, así como la aprobación y orientación (al menos parcial) de los recursos de los presupuestos anuales de ingresos y egresos del Estado.

Además, aunque formalmente la temporalidad de los legisladores es limitada (son electos para períodos de cuatro años), la mayoría de ellos busca su reelección al menos por un periodo adicional. Aunque no logren ese objetivo, consiguen conformar redes clientelares (en ocasiones creadas desde el proceso electoral), como instrumentos claves para lograr la elección, o bien, conformadas durante las etapas en las cuales los actuales legisladores se desempeñaron como alcaldes municipales, plataforma que usualmente utilizan como puerta de entrada para la posterior irrupción en el Legislativo.

Adicional, aunque los legisladores requieren una plataforma partidaria para su promoción y posterior elección, la fragilidad del sistema de partidos políticos contrasta con la participación más sólida de muchos de los legisladores en redes y mecanismos informales, que conforman la base fundamental para la generación de alianzas y el acceso a los recursos, ingredientes necesarios para su dinámica política.

Los legisladores, especialmente los que representan los distritos electorales, buscan mantenerse vigentes en la extensa arena política, bien buscando su reelección, o en caso de lo lograrlo, como alcaldes municipales, asesores parlamentarios u otros roles. La dimensión de mediano y largo plazo está presente, a través de diversos mecanismos utilizados como generadores de incentivos.

Los órganos legislativos tienen en sus manos diversos mecanismos que pueden implicar la consolidación de diversas prácticas autoritarias. Por definición, crean legalidad: pueden aprobar leyes para ampliar sus propios poderes e incluso, supeditar e intentar someter al Ejecutivo para que este oriente decisiones en favor de ciertos grupos o sectores coaligados con los intereses representados en el Congreso.

Procesos relevantes a cargo del Organismo Legislativo, como la elección de los magistrados que dirigen el Organismo Judicial (Corte Suprema de Justicia) y los magistrados que conforman el Tribunal Supremo Electoral, o donde esa institución tiene incidencia (como la designación de dos los diez magistrados, un titular y un suplente, que integran la Corte de Constitucionalidad) son utilizados como mecanismos para aumentar las áreas de control, incidencia e incluso de cooptación institucional, lo cual, a su vez, los protege de la supervisión de esas instituciones y garantiza que actúen sin límites algunos.

Sosa et al., (2025) plantean “liberada de controles y equilibrios y sin una sociedad civil que la contrarreste, una legislatura envalentonada no puede ser menos problemática que un ejecutivo en expansión”. Este factor ha sido decisivo en Guatemala para explicar cómo una coalición de fuerzas antidemocráticas, representadas en las últimas tres legislaturas, han logrado, con éxito, dismantelar las instituciones democráticas del país, comenzando con el sistema de justicia. En ese cometido, el órgano legislativo ha representado la principal arena para el avance autoritario. Los procesos de elección que se llevarán a cabo en 2026, donde el Legislativo tiene roles decisivos, podrían acelerar el vaciamiento democrático.⁸

Barrenechea y Vergara (2023) consideran que uno de los procesos de “vaciamiento democrático”, en donde la democracia se ve erosionada, se expresa en el Legislativo por el poder repartido entre políticos (diputados) que lo ejercen solo fragmentariamente y sin coordinarse entre ellos. Los legisladores, impulsados por intereses estrechos y de corto plazo, puedan socavar el sistema de controles y equilibrios y, de ese modo, destruir un pilar clave de la democracia.

Los politólogos peruanos consideran que “Las democracias no solo entran en crisis cuando sus elementos liberales colapsan, sino también cuando se erosionan los componentes representativos” (Barrenechea y Vergara, 2023). Agregan, “una democracia sin poder representativo corre el riesgo, ya no solo de ignorar las demandas de la ciudadanía, sino también de violentar sus libertades más básicas”.

⁸ En 2026 se elegirá nuevo fiscal general, magistrados de la Corte de Constitucionalidad (10), magistrados del Tribunal Supremo Electoral (10) y contralor general.

El sentido de representación se ha roto en el país; los representantes (legisladores) no se identifican como representantes de las colectividades sociales, y a su vez, la ciudadanía no percibe a los diputados (y al mismo organismo) como el garante del principio de representación. El quebrantamiento de esa relación dual contribuye al avance autoritario.

El autoritarismo legislativo es un fenómeno de largo aliento. Si bien en Guatemala los partidos están hiperfragmentados y los legisladores actúan para responder a sus agendas de corto plazo o inmediatas, también tienen intereses estratégicos: constituirse en actores de poder, con capacidad de amplificar e incrementar sus redes de control y acceso a recursos. En la medida que aprovechen sus espacios de representación para aumentar su poder, el Legislativo incrementará su atracción como arena protagónica a la cual “necesariamente” se debe acceder. Alientan el mantenimiento y reproducción de una “fórmula para producir políticos irresponsables y depredadores, sin incentivos para hacer funcionar los mecanismos básicos de la democracia” (Barrenechea y Vergara, 2023).

En el Legislativo, los diputados incrementan sus espacios de maniobra y de poder utilizando, en muchas ocasiones, los bloques o bancadas a las que formalmente están integrados. Las reformas a la Ley Orgánica del Organismo Legislativo (aprobadas en 2016) obligan a que todos los diputados formen parte de las bancadas de los partidos por lo que fueron electos, por lo que no es posible cambiarse de partido. Podrán ser independientes, pero esa condición los deja fuera de la posibilidad de integrar órganos de dirección, como la Junta Directiva o la presidencia de cualquiera de las comisiones de trabajo. De esa forma, el poder también puede ser concentrado por grupos en el poder legislativo. Esa concentración de poder define otra vía hacia el retroceso democrático (autoritarismo legislativo creciente).

Siguiente a Sosa et al., (2025), el modelo de autoritarismo legislativo guatemalteco no se fundamenta en un partido fuerte, pero sí en coaliciones gobernantes definidas. Los intereses y las intenciones se han alineados a partir de la reconfiguración iniciada en 2019. La acumulación de fuerzas antidemocráticas fue suficiente para respaldar a los dos últimos gobernantes. La concentración del poder, la ausencia de límites (restricciones al poder) y el control a los otros poderes se han convertido en factores dominantes.

Las coaliciones “oficialistas” creadas en las Legislaturas 2016-2020 y 2020-2024 dan cuenta de lo anterior. En cada caso, dos partidos oficiales pero minoritarios, creados por la vía de la compraventa de voluntades de diputados que formaban parte de otros partidos, crearon importantes mayorías que respaldaron a los ejecutivos de turno, respaldaron leyes de contenido antidemocrático, favorecieron el avance de la cooptación institucional (especialmente de los órganos de justicia) y se favorecieron del reparto sin control de los recursos públicos.

Las coaliciones oficialistas recientes han dejado constancia que pueden manipular los procesos legislativos desde dentro, controlar instituciones estatales clave y emplear el clientelismo para mantener su dominio. Se conformaron en entornos políticos fragmentados donde ningún actor dominó, totalmente, la arena legislativa. La dispersión de fuerzas favorece las decisiones autoritarias, que actúan como el “adhesivo” generador de los incentivos unificadores. Esa forma de autoritarismo, basado en coaliciones, “puede ser más resistente y adaptable, ya que la estructura de poder no depende de un solo individuo, sino de una red de actores influyentes. En el autoritarismo legislativo basado en coaliciones, el poder ejecutivo recibe órdenes de los grupos que dominan la legislatura, no al revés” (Sosa et al., 2025). El resultado es

la instalación del “autoritarismo de coalición”, como lo señala el politólogo Omar Sánchez-Sibony, lo cual también puede ser considerado como “un autoritarismo sin dictador o figura única dominante”.

En la actual legislatura, la coalición autoritaria ha pasado a ser oposición. Una de las principales tácticas utilizadas son las citaciones de funcionarios. Se trata, en realidad, de prácticas de supeditación, donde los legisladores (desde las comisiones de trabajo y los bloques partidarios) constantemente convocan a ministros, viceministros, secretarios, subsecretarios, directores y presidentes de instituciones, entre otros. Las citaciones se convierten en interpelaciones en corto, donde el desconocimiento técnico de los legisladores es sustituido por las prácticas para controlar y subordinar al Ejecutivo; así como intimidar a los funcionarios amenazándolos de iniciar acciones penales en su contra, en caso no cedan a sus propósitos (facilitar tráfico de influencia, negociaciones “grises” de proyectos, contratación de personas afines a los legisladores, entre otros objetivos”).

De acuerdo con los datos que maneja la Secretaría de Comunicación Social de la Presidencia de la República, “durante el año 2024 se registraron un total de mil 538 citaciones a funcionarios del Ejecutivo, lo que implicó la utilización de 2 mil 307 horas hábiles y 288 días laborales destinados exclusivamente a estas actividades. Esta cifra evidencia una considerable cantidad de tiempo que los funcionarios han invertido en responder a los requerimientos del Congreso” (Rodríguez, 2025). La nota añade que, “en lo que va del 2025, tan solo en los primeros 27 días del año ya se han llevado a cabo 80 citaciones. Esto ha significado la ocupación de 120 horas hábiles y 15 días laborales”. Con relación a las interpelaciones a ministros, en 2024 cinco de los 14 ministros estuvieron sometidos a procesos de interpelación en el Congreso. Ambos procesos impiden, en buena medida, que los funcionarios atiendan las responsabilidades que les corresponden. Si bien citar a los miembros del gabinete y otros funcionarios son responsabilidad de la legislatura, el uso intensivo de esa competencia indica el interés de evidenciar que pueden controlar al Ejecutivo y las decisiones relevantes.⁹

La concentración de poder se incrementa en un escenario de resistencia mínima del Ejecutivo. Acosado desde antes de tomar posesión e impreciso en sus actuaciones regulares, se ha convertido en presa del Legislativo. La inclinación del equilibrio de poder a favor del Congreso erosiona la viabilidad de la alicaída democracia guatemalteca.

El autoritarismo legislativo basado en coaliciones trae consigo la lógica de preservación. En el caso guatemalteco, el poder se busca principalmente para mantener el régimen y sus reglas de juego, *estatus quo*, no para promover la transformación. Este último es impulsado, en la narrativa, por el Ejecutivo, pero bajo condiciones erosionadas y poca viabilidad para concretar la agenda básica de cambios previstos en el plan de gobierno actual.

Los pactos y consensos al interior del Congreso tienen como base y principal adhesivo la determinación de ampliar el control político (lógica de subordinación de los otros poderes), el mantenimiento del régimen de impunidad, así como el control constante y voraz de los recursos públicos. Un escaño en la

⁹ Ley Orgánica del Organismo Legislativo, artículo 4 (Declaración de Funcionarios Públicos) establece que “Todos los funcionarios y empleados públicos, están obligados a acudir e informar al Congreso, cuando éste, sus comisiones o bloques legislativos lo consideren necesario para el desempeño de sus funciones legislativas”.

legislatura se ha convertido en un espacio político más atractivo, más fácil de llenar y menos propenso a ser controlado.

El autoritarismo legislativo está en plena fase de consolidación de la mano de una coalición protagonizada por actores que representan, especialmente, el capital emergente (se han enriquecido a costa del erario y de las actividades criminales). Para ellos, es un tipo de régimen natural y cómodo, cuyos factores iniciales se erigieron desde finales del siglo XX y se han consolidado por la vía de la fragmentación, la precariedad del sistema de partidos políticos y el protagonismo de las redes políticas (mecanismos informales que transcurren de manera subterránea).

Casos de análisis

En noviembre de 2024, el Congreso de la República aprobó diez leyes, entre ellas la Ley de Competencia, la Ley para la Integración del Sector Productivo Primario y Agropecuario denominada “ley ganadera”, el Presupuesto General de la Nación para el año 2025 y reformas a la Ley de la Policía Nacional Civil, entre otras. Sin embargo, la mayoría de los decretos no tuvo análisis técnico. Solo cinco de los 36 decretos aprobados en 2024 contaban con análisis técnicos y financieros, según el informe anual de las actividades del Congreso de la República de la X Legislatura presentado por la Alianza por el Congreso Eficiente¹⁰. De los decretos aprobados, trece provienen de iniciativas presentadas en 2024 y 25 fueron presentadas desde 2013.

El informe precisa que “antes de aprobar un decreto es indispensable que se tenga el estudio técnico y financiero, cuando corresponda, así como la documentación necesaria para que la comisión de trabajo responsable analice antes de dictaminar favorable o no” (Alianza por el Congreso Eficiente, 2025). Además, el plazo para elaborar y presentar los dictámenes técnicos correspondientes fue sumamente corto. En algunos casos se hizo entre uno y cinco días, o fuera del plazo establecido (máximo 45 días hábiles); nueve de los decretos fueron aprobados de urgencia nacional.

Tabla 3
Decretos aprobados en noviembre de 2024

No.	Decreto	Fecha
27-2024	Mecanismos de ejecución financiera y presupuestaria de los proyectos en los Consejos Departamentales de Desarrollo Urbano y Rural	5/11/2024
28-2024	Ley de Protección de la Cuenca del Lago Petén Itzá	12/11/2024
29-2024	Ley de Infraestructura Vial Prioritaria	12/11/2024

¹⁰ La Alianza está integrada por las organizaciones Guatemala Visible, Fundación Proyecto de Vida – Fíjate Bien y el Centro de Investigaciones Económicas Nacionales (CIEN).

No.	Decreto	Fecha
30-2024	Aprobación de las negociaciones de los contratos de préstamos No. 5181/OC-GU y 51/82 KI-GU a celebrarse entre la República de Guatemala y el Banco Interamericano de Desarrollo para apoyar la ejecución del Programa para la Infraestructura de Electrificación Rural (PIER).	13/11/2024
31-2024	Ley para la Integración del Sector Productivo Primario y Agropecuario	19/11/2024
32-2024	Ley de Competencia	20/11/2024
33-2024	Reformas a la Ley de Tránsito (Decreto 132-96).	22/11/2024
34-2024	Reforma a la Ley contra la Delincuencia Organizada (Decreto 21-2006)	26/11/2024
35-2024	Reforma a la Ley de la Policía Nacional Civil	26/11/2024
36-2024	Ley del Presupuesto General de Ingresos y Egresos del Estado para 2025.	27/11/2024

Caso “ley ganadera”

El 19 de noviembre de 2024 fue aprobada, con el voto favorable de 119 diputados, el Decreto No. 31-2024, “Ley para la Integración del Sector Productivo Primario y Agropecuario”, conocida como “ley ganadera”. Uno de los aspectos más relevantes de la ley es la creación de un nuevo régimen impositivo para la actividad ganadera. La iniciativa aprobada busca que los ganaderos no paguen el impuesto sobre la renta (ISR) del 7 %, como el resto de las empresas y de profesionales, sino que del 4 % que pagan actualmente, se reduzca al 1.5 %. Cabe destacar, además, que el diputado promotor es uno de los beneficiados directos. Pero junto a él, también se benefician otros diputados involucrados en la actividad ganadera. Este es un caso de “legislación a la medida”, producto del autoritarismo legislativo basado en coaliciones. Se cuestiona, en particular, la creación de condiciones privilegiadas (régimen tributario especial) para el sector de grandes productores de ganado.

Para el director del Instituto Centroamericano de Estudios Fiscales

...el decreto aprobado es antitécnico, injusto y, sobre todo, peligroso, porque contiene disposiciones que convierten a Guatemala en un paraíso para el lavado de dinero. Los estándares internacionales y la Constitución ordenan que el sistema tributario debe ser justo y equitativo. Este principio universal tiene dos expresiones técnicas básicas: la equidad vertical, que exige que quienes tienen mayor capacidad de pago contribuyan proporcionalmente más que aquellos con menor capacidad; y la equidad horizontal, que garantiza que quienes se encuentren en igualdad de condiciones paguen la misma cantidad de impuestos. (Barrientos, 2024)

De acuerdo con el investigador, la ley es injusta, ya que

“violenta la equidad vertical al establecer un nuevo régimen tributario privilegiado en el que contribuyentes con ingresos anuales de hasta Q3,500 salarios mínimos (unos Q12.5 millones anuales) tributarían al 1.5 % sobre sus ventas, mientras que los pequeños contribuyentes con ingresos significativamente menores (hasta por Q.437,500 anuales), continuarán tributando al 5 % de sus ventas”. Además, la ley “violenta el principio de la equidad horizontal, ya que los contribuyentes privilegiados por esta ley tributarán al 1.5 % sobre sus ventas, mientras que los demás contribuyentes con ingresos similares (Q.12.5 millones anuales) están obligados a pagar un impuesto al valor agregado del 12 % sobre la diferencia entre débitos y créditos fiscales, junto con un impuesto sobre la renta de 25 % sobre sus utilidades, o entre 5 y 7 % sobre sus ingresos brutos”. (Barrientos, 2024)

Sin embargo, a pesar de los cuestionamientos, compartidos por diversos centros académicos especializados, el presidente de la República no vetó la nueva ley.

El mayor peligro de la ley se encuentra en el artículo 23¹¹, el cual “prácticamente establece facilidades para legalizar ingresos ilícitos, lo cual, de hecho, es un mecanismo para legalizar el lavado de dinero y otros activos”.

Al respecto, el investigador estima que

“difícilmente la Superintendencia de Administración Tributaria (SAT) tendrá la capacidad para evitar la colusión entre ganaderos y otros empresarios del sector agropecuario con estamentos del crimen organizado. Y es que la cosa no es tan difícil: un ganadero o finquero se asocia con un narco, coyote, corrupto u otro criminal, se registra prestando su finca, y presenta una declaración que permitirá legalizar (lavar) el dinero del socio criminal, y la SAT, por ley, está obligada a declarar como legales los ingresos”. (Barrientos, 2024)

El Comité Coordinador de Asociaciones Agrícolas, Comerciales, Industriales y Financieras (CACIF) presentó en abril de 2025 ante la Corte de Constitucionalidad, una acción de inconstitucionalidad general parcial en contra del artículo 120 del Código Tributario (Decreto 6-91) reformado por el artículo 19 del Decreto 31-2024. Sin embargo, no objetaron los artículos sensibles, como el referido artículo 23. En abril de 2025, dicha Corte resolvió favorablemente a la acción promovida, pero no advirtió comentario alguno con relación a los riesgos descritos.

¹¹ Artículo 23. Aplicación de la ley. En el ámbito de su competencia, la Administración Tributaria le corresponde fiscalizar el cumplimiento de las obligaciones tributarias establecidas en la presente Ley, así como la emisión de los mecanismos de control respectivos. En el ámbito de su competencia, el Ministerio de Agricultura, Ganadería y Alimentación y el Ministerio de Economía, deben velar por la promoción y difusión de la presente Ley. Todas las instituciones públicas o privadas están obligadas a brindar el apoyo e información que les sea requerido por las instituciones a las que hace referencia el presente artículo, para la correcta aplicación de la presente Ley. La información obtenida por estos medios podrá ser utilizada por la Administración Tributaria para efectos de inscripción conforme lo establecido en el Código Tributario.

Caso “Ampliación de recursos para los Consejos Departamentales de Desarrollo Urbano y Rural (CODEDE)”

El decreto 36-2024 aprobó el Presupuesto General de Ingresos y Egresos del Estado para 2025, cuyo monto total es de Q.148 mil 526 millones, el cual fue fuertemente cuestionado; incluso desde que el Ministerio de Finanzas Públicas presentó la iniciativa para su discusión en el Congreso (2 de septiembre, 2024). La principal crítica fue la falta de respaldo técnico sobre las fuentes de financiamiento y los destinos, en especial para los Consejos Departamentales de Desarrollo Urbano y Rural (CODEDE)¹². El presupuesto incluyó el aporte extraordinario de Q5,012 millones a los Consejos. Uno de los cuestionamientos es su carácter antitécnico, ya que fue resultado de negociación política; especialmente impulsado por los diputados distritales (128, de un total de 160).

En la primera semana de 2025 presentaron tres acciones de inconstitucionalidad contra el presupuesto aprobado. Uno de ellos, promovido por el Comité Coordinador de Asociaciones Agrícolas, Comerciales, Industriales y financieras (CACIF). Como resultado de la acción jurídica, la Corte de Constitucionalidad dio con lugar el amparo; con lo cual se consideraron inconstitucionales cuatro artículos del Decreto, siendo uno de ellos la ampliación de recursos a los CODEDE. Semanas después, en febrero, el Congreso aprobó de urgencia nacional el Decreto 1-2025 (ampliación al Presupuesto 2025) por más de Q4,166 millones. Esta acción cubre financieramente los compromisos de los cuatro artículos suspendidos por la Corte de Constitucionalidad (CC). La ampliación incluye Q1,891 millones a favor de los Consejos Departamentales. De esa cuenta, los legisladores que representan los distritos electorales se han beneficiado en forma directa con la ampliación histórica de los recursos a estas instancias, creadas inicialmente como “el medio principal de participación maya, xinca y garífuna y la no indígenas, en la gestión pública para llevar a cabo el proceso de planificación democrática del desarrollo...”, pero actualmente desdibujadas, orientadas a repartir recursos públicos, sin mayores controles, para satisfacer, en su mayoría, intereses clientelares; con lo cual las prácticas autoritarias territoriales se fortalecen.

Una acción adicional que evidencia el autoritarismo legislativo es el aumento salarial que los legisladores aprobaron para su vigencia a partir de 2025. Ese organismo incrementó su presupuesto para 2025 a Q1,464.6 millones, cifra que equivale al incremento de 23 % con relación al presupuesto asignado en 2024; en donde incluyen el incremento de su salario, bajo el argumento de “equiparar sus ingresos a los de los magistrados de las Cortes de Apelaciones”¹³

La acción legislativa no ha sido bien recibida por la población. Se han presentado diversas acciones ante la Corte de Constitucionalidad, quien en inicios de abril 2025 no otorgó el amparo provisional que cuestionaba la decisión. El aumento cobró vigencia, aún a pesar del amplio rechazo ciudadano.

¹² Los CODEDE forman parte del Sistema Nacional de Consejos de Desarrollo. Ley de Consejos de Desarrollo (Decreto 11-2002).

¹³ El sueldo anterior de cada diputado era Q29,150.000, integrado por Q9,550 (salario base), más Q9,600 de dietas para asistir a plenarias, más Q5,000 por dietas para presentarse a comisiones y Q5,000 por gastos de representación. El nuevo salario quedó establecido en Q66,300, integrado por Q46,000 (salario base), más Q9,600 de dietas por plenarias, y Q10,000 por dietas de comisión y de gastos de representación. El incremento fue de Q37,150, que equivale a 127.4 %. El sueldo de los integrantes de la Junta Directiva es mayor, ya que reciben dietas y gastos de representación mayores, al igual que los jefes de bloque obtienen dietas por asistir a reuniones.

Referencias

- Albertazzi, D. (Ed.) (2009). *Resistiendo la marea: Culturas de oposición bajo Berlusconi (2001-2006)*. Continuum International Pub. Group: Nueva York; Londres
- Alianza por un Congreso Eficiente (2025). *Informe anual de las actividades del Congreso 2024 (primer año de la X Legislatura)*. <https://n9.cl/gjy5c>
- Bartha, A., Zsolt, B. y Szikra D. (2020). *Cuando gobiernan los líderes populistas: conceptualizando el populismo en la formulación de políticas*. *Política y gobernanza*. <https://doi.org/10.17645/pag.v8i3.2922>
- Barrenechea, R. y Vergara, A. (2023). El vaciamiento democrático en Perú... y más allá. *Revista Nueva Sociedad*. Mayo, 2023.
- Barrientos, R. (25 de noviembre de 2024). Presidente Arévalo, vete la nueva ley ganadera. *Plaza Pública. Guatemala*
- Comisión Internacional contra la Impunidad en Guatemala (2019). *Informe temático Guatemala: un Estado capturado*. CICIG: Guatemala
- Congreso de la República de Guatemala. *Ley de la Comisión de Derechos Humanos del Congreso de la República y del Procurador de los Derechos Humanos (Decreto No. 54-86)*.
- Congreso de la República de Guatemala. *Ley Orgánica del Organismo Legislativo (Decreto No. 63-94)*.
- Congreso de la República de Guatemala. *Ley de Consejos de Desarrollo (Decreto No. 11-2002)*.
- Congreso de la República. *Ley para la Integración del Sector Productivo Primario y Agropecuario (Decreto No. 31-2024)*.
- Constitución Política de la República de Guatemala (1985).
- Gibson, E. (2007). Control de límites: autoritarismo subnacional en países democráticos. *Desarrollo Económico*, 47(186), pp.163-191.
- Haggard, S. y Kaufman, R. (2021). *Retroceso: regresión democrática en la era contemporánea mundo*. 1ª ed. Cambridge University Press: Reino Unido, Cambridge
- Huberfeld, N. (2018). *Salud rural, universalidad y focalización legislativa*. Derecho y política de Harvard 12. <https://n9.cl/g9po03>
- Huq, A. y Ginsburg, T. (2018) Cómo perder una democracia constitucional. *Revista de Derecho de UCLA* No. 65.
- Jasiak, A. (2011). *Restricciones constitucionales a la legislación ad hoc: un estudio comparativo de los Estados Unidos, Alemania y los Países Bajos*. Ius Commune Europaeum 96. Cambridge; Portland : [Maastricht]: Intersentia ; METRO

Justiniano. *Código de Justiniano*.

Kiss, R., Sebők, M. (2025) *El concepto de leyes a medida y el retroceso legislativo en Europa Central y Oriental*. Disponible en Comp Eur Polit <https://doi.org/10.1057/s41295-024-00403-6>

Meßerschmidt, K. y Oliver-Lalana, D. (Eds.) (2016). *La legislación racional bajo revisión: la jurisprudencia según el Tribunal Constitucional Federal alemán*. Vol. 3. Biblioteca de Legisprudencia. Cham: Springer International Publishing. <https://doi.org/10.1007/978-3-319-33217-8>Meyer-Sahling, Jan

Pérez-Linorteán A., Schmidt N. y Vairo D. (2019). *Hegemonía presidencial y retroceso democrático en América Latina, 1925-2016*, Democratización 26 (junio de 2019): pp.606–25.

Rodríguez, L. (27 de enero de 2025). *Ejecutivo destaca elevado número de citaciones legislativas en 2024*. Agencia Guatemalteca de Noticias (AGN): Guatemala

Rosal, R. (2013). Guatemala: recambio político y conflictividad endémica. *Revista de Ciencia Política* volumen 33/Nº 1/2013/207–224. Pontificia Universidad Católica de Chile. <http://dx.doi.org/10.4067/S0718-090X2013000100010>

Rosal, R. (2021). *Descentralización política: democracia subnacional y autoritarismo en Guatemala*. Asociación de Investigación y Estudios Sociales (ASIES): Guatemala.

Rosal, R. (2024). *Veto players y dominios reservados en Guatemala*. Asociación de Investigación y Estudios Sociales (ASIES): Guatemala.

Schneider, H. (2002). *Gesetzgebung: ein Lehr- und Handbuch*. 3., nuevo Bearb. bajo erw. Aufl. Lehry manual. Heidelberg: Müller

Sebok M., Kiss, R. y Kovács A. (2023). *El concepto y la medición del retroceso legislativo*. *Universidad de Servicio Público*. pp. 741–772. Centro de Ciencias Sociales: Budapest, Hungría. <https://doi.org/10.1093/pa/gsad014>

Sosa-Villagarcía, P., Inc J. y Maple M. (2025). El auge del autoritarismo legislativo. *Revista de la Democracia*, Volumen 36, Número 2, pp. 106-117. Artículo publicado por Johns Hopkins University Press DOI: <https://doi.org/10.1353/iodine.2025.a954567>

Valverth V. (2003). *El proceso de formación de las leyes, la calidad legislativa y sus consecuencias para las políticas públicas en Guatemala*. Universidad Rafael Landívar: Guatemala.

Zoldan, E. (2018). *Diseño legislativo y costos controlables de la legislación especial*. SSRN ElecRevistatronic. <https://doi.org/10.2139/ssrn.3259678>.