

Análisis semanal | ¿Quién define la amenaza y quién controla el poder? El choque institucional por el nuevo paquete de seguridad en Honduras

Escrito por: Osiris Payes

26 de octubre, 2026.

El Congreso Nacional recibió la semana pasada la opinión de la Corte Suprema de Justicia sobre el proyecto SEP-709-2026¹, que propone, entre otras medidas, prisión preventiva obligatoria para personas imputadas por asociación terrorista y allanamientos sin orden judicial previa en determinados supuestos. La iniciativa, que surgió en el Consejo Nacional de Defensa y Seguridad (CNDS), el 18 de septiembre², llegó al Congreso Nacional el día 21 y, de urgencia, se exigió un dictamen a la Corte en un plazo de 48 horas³.

La recepción de la opinión devuelve el proyecto al debate legislativo y abre una discusión que va más allá de sus disposiciones: el paquete de reformas reorganiza quién define las amenazas, quién decide y ejecuta las medidas de seguridad y qué controles protegen a las personas afectadas. La forma en que el Congreso responda a las observaciones de la Corte y la confianza ciudadana en las instituciones son claves para evaluar el alcance democrático de ese reordenamiento. ¿Qué implicaciones tendrá la respuesta del Congreso para los controles sobre el poder estatal? ¿Cómo incide la desconfianza ciudadana en la legitimidad de las instituciones que deciden y aplican estas medidas?

Cómo se amplían las facultades de seguridad y a quiénes alcanzan

Para entender el alcance de la opinión de la Corte y la decisión que ahora corresponde al Congreso, conviene situar el proyecto en el marco de seguridad que se ha configurado durante 2026. Las normas aprobadas en ese período han intervenido en ámbitos distintos: la definición de asociaciones terroristas, la protección de actividades productivas y la regulación penitenciaria y territorial. Su lectura conjunta permite seguir cómo se distribuyen las facultades entre el CNDS, las fuerzas de seguridad y los jueces, y qué controles acompañan su ejercicio.

El marco jurídico de seguridad aprobado en 2026 amplía de manera significativa las facultades estatales en materia penal, territorial y penitenciaria.

El **Decreto 84-2026**⁴ reformó la figura de asociación terrorista, otorgó al CNDS facultades para definir qué organizaciones serán consideradas terroristas y creó la Agencia Nacional contra el Crimen. Desde el CESPAD se ha advertido que conceptos como dominio territorial, intimidación o coerción requieren una delimitación precisa para evitar que protestas, movilizaciones laborales o conflictos agrarios y ambientales puedan ser interpretados como conductas terroristas.

El **Decreto 107-2026**⁵ reforzó la intervención del Ministerio Público y de la Policía ante ocupaciones, bloqueos, tomas y usurpaciones vinculadas con actividades agroindustriales,

¹ https://drive.google.com/file/d/1sZBfrzA2BbNo_LM0cG8oAu3U_toDTqah/view?usp=sharing

² https://www.youtube.com/live/5gPaBgg_eBQ?si=G10oivlaBmJgRkdQ&t=7833

³ https://www.youtube.com/live/5gPaBgg_eBQ?si=H1JJpPwwx39Fa3n&t=7943

⁴ <https://www.tsc.gob.hn/web/leyes/Decreto-84-2026.pdf>

⁵ <https://www.tsc.gob.hn/web/leyes/Decreto-107-2026.pdf>

energéticas, turísticas y agrícolas, utilizando categorías amplias que podrían extender la respuesta penal a acciones de protesta y defensa territorial.

El **Decreto 208-2026**⁶ creó los “Territorios de Alto Riesgo”, bajo decisión del CNDS, habilitando despliegues permanentes policiales y militares, controles de circulación, vigilancia tecnológica y un régimen penitenciario especial con severas restricciones a visitas, comunicaciones y movilidad. Durante su aprobación, diputados de distintas bancadas plantearon preocupaciones sobre proporcionalidad, temporalidad, control judicial y garantías de derechos^{7 8 9 10}.

Finalmente, el **proyecto SEP-709-2026**¹¹ propone profundizar esta orientación mediante allanamientos sin orden judicial en determinados casos, prisión preventiva obligatoria, ampliación de los plazos de detención, restricciones a la libertad condicional y el uso de tatuajes, símbolos u otros elementos como indicios de pertenencia a organizaciones terroristas. En conjunto, estas normas y reformas configuran una ampliación de las capacidades coercitivas del Estado y plantean interrogantes sobre sus efectos en el debido proceso, las libertades públicas, la protesta social y la conflictividad socioterritorial¹².

Prueba, control judicial y proporcionalidad: los límites planteados por la Corte

La opinión de la Corte reconoce la responsabilidad del Estado en el combate a la criminalidad organizada y, a la vez, formula observaciones sobre las garantías que deben acompañar ese propósito¹³.

La objeción más contundente se refiere al artículo 184 del Código Procesal Penal. El proyecto propone impedir la aplicación de medidas cautelares distintas de la prisión preventiva a las personas imputadas por asociación terrorista. La Corte califica esa regla como una “flagrante violación” de la presunción de inocencia y sostiene que la decisión corresponde al juez, a partir de los riesgos y circunstancias de cada caso. La gravedad del delito imputado, por sí sola, no reemplaza esa valoración judicial.

Sobre los allanamientos previstos en los artículos 177 y 212, la Corte plantea conservar la autorización judicial previa en circunstancias ordinarias. Para situaciones de urgencia, recomienda que, cuando no participe un juez ejecutor, haya acompañamiento fiscal, se registren en el expediente las razones y los resultados de la diligencia y se someta la actuación a control judicial posterior. La legalidad de la prueba obtenida forma parte de la capacidad del Estado para sostener una investigación y llevarla a juicio.

La opinión también pone atención en la forma de acreditar la pertenencia a una organización. El proyecto propone considerar tatuajes, símbolos y matrices de asociación, entre otros elementos. La Corte pide que esas matrices policiales se respalden con investigaciones técnicas y documentadas —como seguimientos, videos, intervenciones telefónicas bajo control judicial, decomisos y peritajes— y rechaza el uso de testimonios

⁶ <https://legislacion.poderjudicial.gob.hn/sistemalegislacion/Anexos/490f0e75-da0a-40be-a064-fd6aaa90c710Ley%20Especial%20para%20Combate%20a%20Asociaciones%20Terroristas,%20M%20aras%20y%20Pandillas%20y%20Fortalecimiento%20Sistema%20Penitenciario%20Nacional.pdf>

⁷ https://www.youtube.com/live/5gPaBgg_eBQ?si=De33_yolCubrG-Fg&t=7300

⁸ https://www.youtube.com/live/5gPaBgg_eBQ?si=oxNh4Yj4AQ6h2MQ8&t=6177

⁹ https://www.youtube.com/live/5gPaBgg_eBQ?si=jH-Er-urtvaMwFnC&t=7474

¹⁰ https://www.youtube.com/live/5gPaBgg_eBQ?si=jH-Er-urtvaMwFnC&t=7474

¹¹ https://drive.google.com/file/d/1sZBfrzA2BbNo_LM0cG8oAu3U_toDTqah/view?usp=sharing

¹² https://www.youtube.com/live/5gPaBgg_eBQ?si=pyGau9-6WoLCJwmX&t=7840

¹³ https://drive.google.com/file/d/1sZBfrzA2BbNo_LM0cG8oAu3U_toDTqah/view?usp=sharing

anónimos o de identidad desconocida. La diferencia entre un indicio y una prueba suficiente adquiere especial relevancia cuando la clasificación de una persona puede dar lugar a restricciones procesales y penitenciarias.

En materia penitenciaria, la Corte recomienda que el traslado de personas procesadas a módulos de máxima seguridad se resuelva en audiencia o mediante decisión del juez de la causa, con participación de las partes. También señala la necesidad de considerar la disponibilidad de esos módulos, la cercanía de los centros penitenciarios a los tribunales y las condiciones para realizar audiencias virtuales sin afectar el derecho de defensa. La decisión sobre el lugar y las condiciones de detención, según esta recomendación, debe quedar sujeta a revisión judicial.

La Corte formula, además, observaciones de proporcionalidad. Para el artículo 81 del Código Penal, recomienda mantener la posibilidad de libertad condicional cuando exista colaboración directa y eficaz, junto con la aprobación de una ley de colaboración eficaz. Para los actos preparatorios y la tentativa contemplados en el artículo 195, propone utilizar una base de 30 años, en lugar de 50, para calcular las reducciones cuando el delito consumado tenga prevista prisión perpetua. Y para el delito de atentado del artículo 570 plantea una pena de dos a cuatro años, frente a los ocho a diez años propuestos. Sobre el artículo 193, relativo al asesinato de funcionarios de seguridad y justicia por razón de su cargo, la opinión señala que no tiene objeción a la reforma.

La posición de la Corte combina el reconocimiento de la política de seguridad con exigencias sobre cómo se ejerce el poder punitivo: decisiones individualizadas, prueba verificable, control judicial y condiciones efectivas para la defensa. La opinión también plantea fortalecer el sistema de justicia mediante una doble instancia penal. Esas recomendaciones sitúan la discusión más allá del aumento de penas y conciernen a la capacidad institucional para investigar, acusar y juzgar con garantías.

Seguridad, concentración de poder y límites democráticos

En ese punto adquiere relevancia la opinión de la Corte Suprema. Sus observaciones sobre la prisión preventiva automática, la prueba de pertenencia y los allanamientos sin control judicial previo señalan garantías que deben orientar la legislación y su aplicación. La opinión también debe leerse a la luz de los estándares interamericanos y de las convenciones de derechos humanos de las que Honduras forma parte. Estas obligaciones requieren que el Estado adecue sus normas antes de aplicarlas y prevenga restricciones arbitrarias a la vida, la integridad, la libertad y el debido proceso.

El dictamen ofrece así una oportunidad de advertencia y corrección anticipada. La Corte Interamericana ha señalado que la expedición de una ley manifiestamente contraria a la Convención, cuando afecta derechos protegidos de personas concretas, puede generar responsabilidad internacional para el Estado; también puede generarla su aplicación por agentes estatales¹⁴. Atender las observaciones de la Corte Suprema antes de aprobar y aplicar estas medidas puede prevenir violaciones graves de derechos, evitar que se comprometa la responsabilidad internacional del Estado e impedir que ciertas prácticas contribuyan a situaciones que puedan configurar crímenes de lesa humanidad.

La deliberación legislativa forma parte de esa oportunidad de prevención. Aunque la opinión de la Corte no sea vinculante, el Congreso debe explicar cómo responde a sus observaciones. Esta responsabilidad cobra especial relevancia frente a las declaraciones

¹⁴ <https://www.corteidh.or.cr/tablas/fichas/OC/OC-14.pdf>

de Tomás Zambrano, quien calificó la opinión como “únicamente ilustrativa, no vinculante” y dijo que serviría para “reunir el requisito constitucional”. Al referirse a las medidas de seguridad, sostuvo: “no vamos a retroceder”, y apeló al reclamo ciudadano de resultados en seguridad¹⁵. Al presentar la opinión como un requisito constitucional y afirmar que varias medidas no tendrán retroceso, Zambrano coloca al Congreso ante una decisión que exige explicar cómo valoró las advertencias de la Corte y cómo evitará que la aprobación o aplicación de esas medidas vulnere derechos.

La apelación de Tomás Zambrano al reclamo de resultados en seguridad cobra peso en un país donde la inseguridad preocupa ampliamente y la confianza en las instituciones responsables de responder es muy baja. En el Sondeo de Opinión Pública 2026 del ERIC-SJ, la delincuencia y la inseguridad ocupan el segundo lugar entre los problemas del país, con 20.1 %; el 77.5 % considera que los asesinatos aumentaron durante el último año y el 57.9 % percibe un incremento de la extorsión. A la vez, el 82.3 % expresa poca o ninguna confianza en la Corte Suprema de Justicia; el 81.8 %, en el Congreso Nacional; el 80.4 %, en el Gobierno Central; el 80.2 %, en el Ministerio Público; el 77.1 %, en la Policía Nacional; el 67.8 %, en la Policía Militar del Orden Público; el 66.9 %, en las Fuerzas Armadas; y el 71.3 %, en el CONADEH.

La percepción sobre el papel de las fuerzas de seguridad es aún más crítica: el 47.6 % considera que policías y militares protegen principalmente a los sectores con mayor poder económico, a narcotraficantes y a estructuras del crimen organizado; apenas el 17 % cree que protegen a la población¹⁶. El sondeo se realizó entre el 12 y el 23 de mayo, antes de la aprobación del Decreto 208 y de la presentación del proyecto SEP-709. Estos datos muestran que la exigencia de seguridad ya estaba acompañada por una profunda desconfianza hacia las instituciones que la garantizan, antes de que se aprobaran o discutieran las nuevas medidas.

Sobre ese terreno se amplían las facultades del Estado. Las clasificaciones que corresponden al CNDS pueden activar intervenciones policiales y militares, medidas sobre territorios y consecuencias penitenciarias. Cuando decisiones de ese alcance se concentran en una cadena institucional y se apoyan en categorías amplias, aumentan los riesgos de arbitrariedad y de que la actuación del Estado alcance a comunidades y personas defensoras. Para evitarlo, se requieren criterios precisos, responsabilidades identificables, revisión judicial independiente y pruebas referidas a la conducta individual de cada persona afectada. Justo eso es lo que recomienda la opinión de la Corte.

La eficacia de esos controles depende de la capacidad y la independencia de las instituciones. La independencia judicial ha sido cuestionada y siguen pendientes medidas para fortalecer la carrera judicial¹⁷. Los procesos recientes en el Ministerio Público y la Corte Suprema muestran por qué esa independencia está bajo presión. Durante los primeros meses del nuevo gobierno, el Congreso promovió un juicio político contra el fiscal general Johel Zelaya y lo separó del cargo¹⁸. Luego nombró a Pablo Emilio Reyes Theodore para completar el período, sin abrir un nuevo proceso público de selección¹⁹. En la Corte Suprema, Rebeca Ráquel Obando dejó la presidencia después de que se hiciera pública la

¹⁵ <https://drive.google.com/file/d/1kAygxK1TBWO bqFIBOM5dCO72WypTX-ID/view?usp=sharing>

¹⁶ https://47938888-512f-42bc-ad37-83d00e5dcf30.filesusr.com/ugd/36c4aa_f916da020c24476da1e27de535a13845.pdf

¹⁷ <https://dplf.org/independencia-judicial-en-honduras-audiencia-cidh/>

¹⁸ <https://www.elheraldo.hn/honduras/destituyen-johel-zelaya-juicio-politico-HL29885075>

¹⁹ <https://proceso.hn/pablo-emilio-reyes-theodore-es-el-nuevo-fiscal-general-de-honduras/>

intención de someterla a juicio político²⁰ y cuando ya existía una denuncia en su contra²¹. Tras su salida, el Congreso eligió a Wagner Vallecillo para ocupar la presidencia durante el resto del período constitucional de la Corte²².

A esa presión sobre la independencia se suma la debilidad material de las instituciones encargadas de investigar y sostener las acusaciones. Persisten las demandas por los bajos salarios de fiscales auxiliares²³. La reforma aprobada permite que el CNDs autorice el uso anticipado de hasta el 100 % del dinero incautado bajo administración de la OABI; del monto autorizado, apenas el 15 % correspondería al Ministerio Público y el 10 % a la propia OABI, mientras que Defensa y Seguridad recibirían en conjunto el 50 %²⁴.

Se amplían así las facultades coercitivas del Estado mientras las instituciones responsables de investigar, producir pruebas y controlar la legalidad de esas actuaciones enfrentan limitaciones. La reconfiguración de estas jefaturas incide directamente en el análisis de las reformas: la falta de independencia y de capacidades institucionales abre espacio para que las nuevas facultades sean instrumentalizadas en favor de intereses privados y contra grupos opositores o críticos, como ya ha ocurrido en Honduras.

Un ejemplo que requiere especial atención son los efectos sobre defensores ambientales y territoriales. La reforma del artículo 587 no incorporó una exclusión expresa para la protesta, la disidencia y las movilizaciones reivindicativas sin violencia grave. En conflictos territoriales, conceptos como “presencia territorial” o “dominio social” pueden adquirir consecuencias para organizaciones comunitarias que ya han enfrentado procesos penales. En Guapinol, el Ministerio Público presentó al Comité Municipal en Defensa de los Bienes Comunes y Públicos de Tocoa como asociación ilícita²⁵. Ese antecedente muestra que la organización comunitaria en una disputa territorial ya ha sido objeto de persecución penal.

Si una organización llegara a ser clasificada como terrorista, las medidas vigentes y las propuestas podrían alcanzar también a las personas identificadas como integrantes: el Decreto 208 contempla su ubicación en regímenes de máxima o alta seguridad y, si se aprueba el proyecto SEP-709, se aplicaría la prisión preventiva obligatoria a quienes sean imputados por asociación terrorista. La combinación de categorías amplias, antecedentes de criminalización y controles institucionales debilitados puede producir un efecto intimidatorio sobre comunidades y sectores críticos. Así, facultades diseñadas para intervenir sobre organizaciones y territorios pueden también estrechar el espacio para la protesta, la defensa territorial y el cuestionamiento de decisiones estatales. El riesgo de que contribuyan a una dinámica de control social e institucional debe valorarse según quién toma las decisiones, con qué pruebas y bajo qué revisión.

La seguridad bajo prueba democrática

El Estado tiene la obligación de proteger a la población frente a las maras, pandillas y otras estructuras criminales, investigar los delitos y sancionar a sus responsables. La legitimidad

²⁰ <https://www.tunota.com/honduras-hoy/congreso-nacional-solicita-la-renuncia-de-rebeca-raquel-obando-2026-03-25>

²¹ https://www.laprensa.hn/honduras/rebeca-raquel-obando-presenta-renuncia-corte-suprema-justicia-MK29891683#google_vignette

²² <https://congresonacional.hn/en-US/noticias/69d5c25df48903c93345b032>

²³ <https://elmundo.hn/fiscales-rechazan-salario-ofrecido-por-el-ministerio/>

²⁴ <https://congresonacional.hn/noticias/6acda1fe10111506d4a88e34>

²⁵ <https://v1.cespad.org.hn/2019/05/15/perfiles-falsos-modalidad-que-cobra-fuerza-para-criminalizar-lideres-sociales-en-honduras/>

de esa respuesta depende de cómo se determina la responsabilidad de cada persona y de los límites y controles que acompañan las facultades estatales. El paquete reorganiza quién puede clasificar organizaciones, personas y territorios y qué consecuencias se derivan de esas decisiones. Por eso, su alcance democrático se mide también por la capacidad de impedir que esas facultades se instrumentalicen y por las garantías que conserva cada persona afectada.

La incorporación de facultades de emergencia en leyes ordinarias puede normalizar su uso. Sin límites temporales y territoriales claros, criterios públicos para renovar las intervenciones, evaluación periódica y una ruta de salida, cada nueva crisis puede prolongar o ampliar el poder coercitivo del Estado. La seguridad duradera requiere también prevención y servicios públicos, además de mecanismos para revisar los resultados y terminar las medidas que ya no se justifiquen.

Las obligaciones de la Convención Americana —de adecuar la legislación, proteger los derechos y garantizar el debido proceso y la protección judicial— fijan el marco para aprobar y aplicar estas reformas. La respuesta del Congreso a las observaciones de la Corte mostrará si esos compromisos se traducen en controles efectivos. La evaluación democrática dependerá, en última instancia, de que existan límites para quienes clasifican, intervienen y restringen derechos, y de que las personas afectadas puedan impugnar esas decisiones. Allí se define si la política de seguridad fortalece la confianza en las instituciones o amplía el poder estatal a costa del espacio democrático. Cuando la sospecha sustituye a la prueba y la emergencia se vuelve permanente, se erosionan las garantías que legitiman la acción estatal y puede comprometerse la responsabilidad internacional del Estado.