Centro de Estudio para la Democracia

Serie Análisis de Coyuntura

TEMA SEGURIDAD



Reformas penales: ¿qué riesgos representa la aplicación de la ley con conceptos vagos, ambiguos y con modelos importados?

13

Noviembre, 2026

Cómo citar este documento:

Reformas penales: ¿qué riesgos representa la aplicación de la ley con conceptos vagos, ambiguos y con modelos importados?

Autor:
Mirna Flores Girón

Revisión de estilo:
Claudia Mendoza

Foto de portada:
CESPAD

Las ideas aquí expresadas son responsabilidad exclusiva del Centro de Estudio para la Democracia (CESPAD).

Tabla de Contenido

I. Introducción 4

II. Medidas adoptadas por el Consejo Nacional de Defensa y Seguridad (CNDS) 5

III. Decreto 84-2026: sobre la extorsión y asociaciones terroristas 5

IV. Los riesgos de aplicar la ley con conceptos vagos e imprecisos 8

V. Conclusiones 12

I. Introducción

Honduras registró sus tasas más altas de homicidios en los años 2011 y 2012, alcanzando 86.5 y 85.5 asesinatos por cada 100,000 habitantes, respectivamente. Para el año 2025, la cifra descendió a 26.4 muertes por cada 100,000 habitantes. Aunque el descenso fue significativo, el resultado sigue siendo insuficiente para satisfacer la constante exigencia ciudadana de paz y seguridad.

En este escenario, durante el primer año de gobierno de Nasry Asfura, el Consejo Nacional de Defensa y Seguridad (CNDS) impulsó ante el Congreso Nacional un conjunto de iniciativas para reformar el Código Penal y Código Procesal Penal. Estas modificaciones buscan endurecer las penas contra las maras y pandillas bajo categorías de terrorismo, además de contemplar la creación de infraestructuras penitenciarias de máxima seguridad, siguiendo la línea del Centro de Confinamiento del Terrorismo (CECOT), de El Salvador, y abrir nuevamente el debate sobre la reducción de la edad punible.

El propósito de este documento es analizar las reformas legislativas aprobadas en materia de seguridad. Las interrogantes que surgen a partir de este abordaje son las siguientes: ¿Con qué criterios jurídicos se homologa a las maras con el terrorismo?, ¿se calificarán como actos terroristas todos los delitos cometidos por integrantes de pandillas?, ¿se aplicará la misma sanción para el líder de una estructura que al colaborador circunstancial? Y, fundamentalmente, con esa ambigua conceptualización, ¿se podría convertir a Honduras en un país de terroristas, resultando el remedio peor que la enfermedad?

Nuestra perspectiva teórica cuestiona las narrativas de “mano dura” y el populismo penal que distorsiona el significado de los conceptos para imponer sanciones severas a problemáticas que, lejos de responder a causas políticas o ideológicas, son esencialmente sociales y estructurales. El análisis se organiza en cuatro apartados: a) el contexto actual de la violencia; b) la revisión de las reformas a la seguridad aprobadas; c) los retos y desafíos ante la imprecisión conceptual, y d) conclusiones y retos institucionales.

II. Medidas adoptadas por el Consejo Nacional de Defensa y Seguridad

El 21 de septiembre, el CNDS adoptó un paquete de medidas clave para combatir frontalmente a las estructuras criminales[1]. Estas disposiciones contemplan:

1. **La declaratoria terrorista**: se declaró oficialmente como organizaciones terroristas a tres estructuras criminales del país.
2. **Régimen penitenciario severo**: se aprobó un régimen especial de comunicación (aislamiento severo) para reos catalogados de alta peligrosidad en módulos de máxima seguridad, incluso sin contar con una sentencia firme.
3. **Creación de Agencia Nacional contra el Crimen**: se avaló el reglamento y la dirección de esta nueva entidad para unificar labores de inteligencia y coordinación entre la Policía, las Fuerzas Armadas y la Justicia.
4. **Circuitos judiciales especializados**: se ordenó la creación de tribunales con jueces y fiscales protegidos por el Estado para procesar específicamente los delitos de terrorismo.
5. **Compromisos y exigencias de resultados**: consolidar el respaldo del Congreso Nacional en materia de seguridad y establecer directrices operativas orientadas a controlar la criminalidad organizada.

III. Decreto 84-2026: sobre la extorsión y asociaciones terroristas

Una de las normativas en materia de extorsión es el **Decreto 84-2026**, publicado en el diario oficial *La Gaceta* (No. 37,148) el 22 de mayo de 2026. Esta reforma endurece drásticamente las sanciones contra las maras, pandillas y el crimen organizado.

1. Interpretación del delito de extorsión

El nuevo marco jurídico tipifica la extorsión como una de las amenazas más graves contra la seguridad ciudadana, capaz de generar miedo colectivo, control territorial, sometimiento de comunidades enteras y graves afectaciones al tejido socioeconómico.

1 TV Azteca.21 de septiembre 2026. https://www.facebook.com/watch/?v=1090142803596733

En la práctica, la ley amplía los márgenes punitivos fijando penas de prisión de 15 a 20 años, con multas elevadas, y contempla la pena de prisión perpetua si como resultado del acto ilícito se causa la muerte de la víctima. Asimismo, la reforma extiende el plazo de detención preventiva a 48 horas previas al requerimiento fiscal, niega el beneficio de la libertad condicional y agrava las penas si participan menores de edad, poblaciones vulnerables o si se utiliza indumentaria militar y policial de forma ilegal.

Un aspecto crítico de la reforma es que amplía la coautoría a toda la cadena logística del delito: desde quienes realizan la amenaza directa hasta los colaboradores que participan en la recolección de dinero, receptan fondos mediante cuentas bancarias o administran activos ilícitos.

Desde nuestra perspectiva, el problema fundamental radica en que la extorsión sigue siendo un delito altamente subdenunciado debido al miedo y a la profunda desconfianza ciudadana hacia los cuerpos policiales, los cuales son frecuentemente señalados de colusión con las redes criminales en comunidades y centros penitenciarios. Sin una depuración institucional real y sin el fortalecimiento de la investigación criminal, el endurecimiento de penas no se traducirá en soluciones efectivas.

2. Interpretación de las asociaciones terroristas

El delito de terrorismo, anteriormente regulado de manera estricta bajo motivos políticos e ideológicos contra la seguridad del Estado, fue modificado mediante el artículo 587 del Código Penal (Decreto 84-2026). Esta disposición redefine como asociaciones terroristas a cualquier agrupación permanente o transitoria de dos o más personas cuyos actos violentos busquen intimidar a la población, subvertir el orden constitucional, mantener dominio territorial o asegurar recursos económicos. El Decreto identifica al marero con el terrorista, y obvia garantías constitucionales para facilitar la detención y el allanamiento de las viviendas extendiendo el tiempo para hacer el requerimiento fiscal.

3. Ley Especial para el combate a asociaciones terroristas, maras y pandillas y el fortalecimiento del sistema penitenciario nacional[2] *(Decreto 208-2026)*

Aprobada y publicada el 26 de septiembre de 2026[3], esta ley establece un marco punitivo e infraestructural para la gestión de personas privadas de libertad catalogadas como de alta peligrosidad.

Interpretación del régimen penitenciario

El Decreto N0 208-2026 define estrictamente las condiciones de reclusión para los individuos identificados por el CNDS como miembros de maras, pandillas o asociaciones terroristas. Entre las disposiciones interpretadas de la normativa destacan:

Aislamiento riguroso (artículos 1, 4 y 9). Los reclusos enfrentan un régimen de aislamiento individual estricto en celda de máxima seguridad, con prohibición absoluta de convivencia colectiva, restricción de movilidad interna bajo escolta permanente y veto total a dispositivos de comunicación (teléfonos, radios, equipos electrónicos).

Limitación de visitas (Artículo 9). Las visitas de abogados defensores se reducen a un máximo semanal bajo estricta vigilancia, mientras que las visitas familiares se restringen de forma excepcional y sin contacto físico (a través de mamparas o medios electrónicos), quedando totalmente prohibidas las visitas conyugales.

Obligatoriedad de máxima seguridad (Artículos 10 y 29). Se prohíbe de manera expresa ubicar a estos detenidos en centros preventivos o módulos de seguridad media o mínima; su reclusión debe ser obligatoriamente en regímenes de máxima seguridad. Lo anterior implica, en la práctica, la anulación de cualquier enfoque orientado a la rehabilitación o reinserción social.

2 Gaceta Digital.No 37,256. Congreso Nacional. 27 de septiembre 2026 https://enag.gob.hn/index.php/gaceta-O 37digital/2026/septiembre

3 La Gaceta A. Sección A, Acuerdos y Leyes República de Honduras - Tegucigalpa, M.D.C., 26 de septiembre del 2026 no. 37,256.

Facultades de la Policía Militar y territorios de alto riesgo (Decreto 168-2013 reformado). Se amplían las competencias de la Policía Militar del Orden Público (PMOP) para asumir la seguridad penitenciaria y combatir de forma prioritaria a las asociaciones terroristas. Asimismo, se faculta al CNDS para declarar "territorios de alto riesgo" las zonas bajo control de pandillas, implementando medidas excepcionales como retenes fijos, toques de queda nocturnos, uso de tecnología de vigilancia (drones y cámaras) y operativos conjuntos de captura selectiva, acompañados teóricamente de programas de recuperación urbana y prevención social, aunque sin claridad sobre los entes responsables de su ejecución.

En los territorios de alto riesgo se limitará el desplazamiento de policías y militares a ciertas horas del día. La reforma confiere poderes especiales a la Policía Militar de Orden Público, ejemplo: le otorga como función, dar prioridad al Combate a las Asociaciones Terroristas, Maras y Pandillas, y asegurar que los detenidos por esos cargos sean encerrados en cárceles de máxima seguridad.

IV. Los riesgos de aplicar la ley con conceptos vagos e imprecisos

1. La confusión de conceptos: terrorismo-maras y pandillas

La vaguedad conceptual en la legislación dificulta su correcta aplicación operativa, derivando en la penalización de individuos por sus características físicas o sociales y no estrictamente por el delito cometido. Este fenómeno se observa cuando las instituciones policiales informan diariamente sobre capturas de "terroristas" o cuando se criminaliza a ciudadanos que legítimamente reivindican derechos sociales.

El populismo penal calcula beneficios políticos impulsando leyes con castigos desproporcionados, evaluando los pesos y contrapesos de abanderar leyes mano dura, con fines políticos, aunque no se apliquen. Terrorismo y maras son dos categorías que expresan distintas violencias, motivaciones y actores en distintos contextos. El terrorismo es una forma de violencia que se ejerce por motivos ideológicos, políticos o religiosos. Su fin es derribar o conservar un sistema de ideas, con hechos de extrema violencia que tiene frecuentemente como víctimas a civiles. El propósito es crear terror en defensa de su causa y atemorizar a la población civil.

Las maras o pandillas (como la MS-13 o el Barrio 18) buscan principalmente el lucro económico y el control territorial (a través de la extorsión, el narcomenudeo y el control de la droga). Esto los hace distintos a la categoría de terroristas. Las maras no se definen por ejercer la violencia por motivos políticos, sus motivaciones son esencialmente económicas, de sobrevivencia o de beneficio con la obtención de ingresos ilícitos

Cuadro 1. **Cuadro comparativo: terrorismo frente a maras y pandillas**

	Terrorismo	Maras o pandillas
Fines	Políticos, religiosos o ideológicos. Buscan cambiar un sistema o presionar al Estado y gobierno para lograr sus objetivos.	Económico y territorial. Buscan el control de mercados ilegales y la acumulación de riqueza.
Estructura	Células secretas, compartimentadas, frecuentemente descentralizadas o transnacionales.	Jerárquica y vertical, con fuerte identidad hacia la mara y una base barrial o comunitaria que favorece las relaciones identitarias entre sus miembros.
Tipos de violencia	Sistemática e indiscriminada. Buscan generar terror masivo y captar atención mediática.	Instrumental: orientada a mantener el control de la mara, para disciplinar, recuperar territorio para controlar el delito local, generar ingresos ilícitos, extorsionar y eliminar a los grupos rivales.
Simbolismos	Ideologías políticas o religiosas	Lealtad a la mara, territorialidad y códigos de pertenencia, marcas corporales que han mutado por temor a la persecución. Tienen lazos de solidaridad muy fuertes, mueren por la mara, la familia y el barrio.
Relación con la población	Reclutamiento basado en una causa común o radicalización de sus ideas; son la base de las confrontaciones.	Imponen sus propias reglas en la comunidad, los pobladores les temen, pero les obedecen e inclusive, pueden aceptar su ayuda en casos de emergencia, sobre todo ante la falta de los servicios del Estado.
Financiamiento	A través de donaciones, Estados patrocinadores, secuestros y alianzas.	Extorsión, impuesto de guerra, control de negocios locales, narcomenudeo, servicios al narcotráfico y crimen organizado.

Fuente: elaboración propia.

Tal como advierte la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH), el problema de fondo de estas normativas en el norte de Centroamérica es que intentan responder a la violencia con más violencia, ignorando la necesidad de desmantelar las estructuras financieras y de extorsión desde una perspectiva integral de derechos humanos.

2. Falta un enfoque integral y multisectorial del problema de las maras y pandillas

La Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC) define a las maras y pandillas como agrupaciones de naturaleza territorial. Su principal fuente de ingresos deriva de la extorsión, el tráfico de drogas a menor escala, el tráfico de personas y diversos grados de violencia urbana. Son grupos que organizan su vida cotidiana en torno a los delitos, lo que les brinda una cierta estabilidad porque requieren interactuar. Operan de manera descentralizada a través de clicas a menor escala, extorsionando, involucrándose en el tráfico de personas en diversos grados de violencia urbana. Mantienen lazos de comunicación con otras clicas principalmente en la región del triángulo norte centroamericano, así como conexiones derivadas de los flujos migratorios y deportaciones de Estados Unidos[4].

Honduras lleva más de dos décadas enfrentando a las maras. Implementó la mano dura en tres gobiernos consecutivos del Partido Nacional, y durante el gobierno de Libertad y Refundación (LIBRE). Aunque el discurso punitivo fue menos persistente durante la administración de Xiomara Castro, las respuestas fueron militares, policiales, con más de 20 declaratorias de Estados de Excepción. En la actualidad, el gobierno de Honduras retomó el enfoque mano dura, bajo los acuerdos sostenidos con el gobierno del Presidente Donald Trump: se declaró la guerra al terrorismo, a las maras y pandillas, denominándolos grupos terroristas, en el marco del proyecto Escudo de las Américas.

Las agencias de las Organización de las Naciones Unidas promueven un enfoque de seguridad ciudadana integral y multisectorial para abordar el fenómeno de las maras. El modelo prioriza las respuestas a las causas estrucurales como

4 UNODC. https://www.google.com/search?q=la+definici%C3%B3n+de+las+maras+o+pandillas+por+naciones+unidas&sca_

la marginación, la deserción escolar y la falta de oportunidades por encima de las medidas puramente punitivas, estructurando políticas en niveles de intervención.

3. Las maras y pandillas tienen negado el procesamiento abreviado

Estas estructuras buscan fundamentalmente el lucro económico y el control territorial a través de la extorsión, el narcomenudeo y el control de la droga. Esto las diferencia radicalmente del terrorismo tradicional, cuyo propósito es mantener una ideología, subvertir el orden político o presionar a un gobierno por motivos políticos, religiosos o sociales.

Con las reformas aprobadas (Decreto 84-2026), las maras y pandillas tienen prohibido el acceso al procedimiento abreviado. Los castigos por el delito de extorsión se han endurecido significativamente, estableciendo una pena base de 15 y 20 años de prisión y multas de 1000 a 1,500 días, contemplando incluso la cadena perpetúa si la víctima muere como producto de la acción ilícita.

Asimismo, la normativa equipara la responsabilidad penal de quienes recolectan el dinero con la de los coautores del hecho, sin tomar en consideración que muchas personas son obligadas bajo amenazas a realizar labores de menor escala para estas estructuras, recibiendo un castigo totalmente desproporcionado. Una lógica similar ocurre con el castigo a la portación de tatuajes alusivos a las pandillas; la amenaza de cárcel bajo esta premisa y la posterior promesa oficial de eliminar los tatuajes a los detenidos, resulta una medida poco factible debido a lo lento y costoso del procedimiento clínico de destatuaje, aunque la ley prevea su aplicación o la captura automática ante la aparición de nuevas marcas corporales.

4. Alta impunidad en el delito de extorsión

La extorsión sigue siendo uno de los delitos menos castigados y con mayores niveles de impunidad. La ciudadanía suele abtenerse de denunciar por dos motivos: el miedo a las maras y, paradójicamente, la desconfianza hacia los operadores de seguridad, fuertemente señalados de colusión con las redes criminales en los barrios y centros penitenciarios[5]. Tomando como base los datos de la Asociación

5 INFOBAE.26 de octubre 2026. https://www.infobae.com/honduras/2026/10/28/congreso-de-honduras-aprueba-reformas-que-elevan-hasta-la-cadena-perpetua-las-penas-contra-maras-y-pandillas/

para una Sociedad Más Justa (ASJ), el 99% de los casos de extorsión permanecen en la impunidad. Esto ocurre debido al miedo generalizado a denunciar, a las profundas deficiencias en la investigación criminal y a la estructura sofisticada de estas redes, que logran proteger a los autores intelectuales y concentran la captura de los delincuentes de menor escala. Si no se resuelven estas falencias investigativas estructurales, el incremento de penas, incluyendo la cadena perpetua, carece de efectividad real.

5. La criminalización por características físicas y sociales

Ante la ausencia de una definición estandarizada, el fenómeno de las maras es reconocido por rasgos externos: portar tatuajes, comunicarse mediante signos, ejercer control violento en comunidades o mantener rivalidades con grupos opuestos. El problema crítico de las nuevas leyes del Código Penal y el Código Penal Procesal radica en que no articulan coherentemente estas características, permitiendo que baste la presencia de una sola de ellas para imputar cargos de terrorismo.

V. Conclusiones

1. El 19 de septiembre del 2026, el gobierno de Honduras designó formalmente como terroristas a tres organizaciones criminales con extensiones en Centroamérica. Sin embargo, el trasfondo de esta reforma legal es atribuir a las maras y pandillas los rasgos propios del terrorismo para legitimar medidas de excepción sumamente graves, que impactan los derechos fundamentales y contra el régimen político.

   El terrorismo se compone de redes ideológicas orientadas a generar un impacto político a gran escala, un fenómeno cuya incidencia en Centroamérica es estadísticamente baja según mediciones internacionales. No obstante, con el cambio de significado, probablemente el Triángulo Norte y Honduras, en particular, tendrán un crecimiento desmedido del delito con privados de libertad en las cárceles de máxima seguridad al estilo Bukele.

2. El Congreso Nacional emitió reformas orientadas a tipificar legalmente a las maras como asociaciones terroristas con el propósito de aplicar una legislación de mano dura y un régimen disciplinario rígido que vulnera los derechos

de las personas privadas de libertad. Si bien la aplicación de la ley dentro del marco del Estado de derecho es indispensable para proteger a la ciudadanía atrapada en medio de la violencia, el problema surge cuando normas como los allanamientos sin orden, el encarcelamiento preventivo generalizado, la penalización de tatuajes, el aislamiento de por vida y las detenciones colectivas sin el debido proceso, separan a la legislación nacional de los convenios internacionales. Estas decisiones exponen al Estado a futuras sanciones por violaciones a los derechos humanos, agravado por el hecho de haber adoptado medidas de coerción antes de contar con la infraestructura penitenciaria adecuada para su operatividad.

3. Desde la cúpula del Congreso Nacional se ha anunciado la intención de adaptar centros penales existentes e impulsar la construcción de una megacárcel inspirada en el modelo salvadoreño, prevista inicialmente en el sector de La Acequia, en Quimistán, Santa Bárbara, un proyecto iniciado en la administración de gobierno de Xiomara Castro y paralizado por falta de fondos. Sin embargo, el gran desafío radica en las debilidades del modelo. Para empezar, no se tiene una estimación concreta sobre la cantidad de mareros que hay en Honduras. Según datos de Naciones Unidas (2013) no sobrepasan los 12000 integrantes pero para otros organismos y la misma policía nacional rondan entre 20,000 y 40,000[6]. Según reportes recientes de prensa, las autoridades policiales aseguran que los operativos alcanzan tanto a cabecillas de la MS13, Mara 18, el Cártel del Diablo como a colaboradores de menor jerarquía, sugiriendo que el modelo punitivo avanza a paso firme.

Paradójicamente, el propio gobierno salvadoreño ha entrado en una fase de revisión de expediente por expediente de aproximadamente el 50% de reos catalogados como colaboradores ocasionales o forzados (un universo de entre 5,000 o 10,000 personas) para evaluar posibles liberaciones[7]. La gran interrogante para Honduras como nación imitadora del modelo es la siguiente ¿no debió ser ese filtro y depuración el paso previo antes de proceder al encierro masivo?

6 https://insightcrime.org/es/noticias/analisis/dificultades-contabilizar-pandilleros-honduras

7 INFOBAE. 28 de Octubre 2026. https://www.infobae.com/el-salvador/2026/10/17/bukele-descarta-liberacion-de-pandilleros-y-anuncia-revision-de-casos-para-colaboradores-de-estas-estructuras-criminas/

El modelo replicado en Honduras resulta económicamente insostenible a largo plazo, ya que se sustenta en capturas masivas y detenciones preventivas indiscriminadas, trasladando un costo financiero y social altísimo al Estado, irrespetando las garantías constitucionales básicas.