

ANÁLISIS | ATHENALAB

Seguridad pública y Fuerzas Armadas

Marcelo Masalleras

Director de Estudios AthenaLab

20 de Agosto 2026



Después de varios días de debate, en la tarde del lunes 17 de agosto pasado se hizo público el mensaje del Presidente de la República al Congreso Nacional, con el que, según señala el mismo texto, se “inicia un proyecto de reforma constitucional que fortalece el sistema nacional de seguridad pública y crea un nuevo estado de excepción constitucional de seguridad pública”.¹ El documento aborda modificaciones que podrían resumirse en tres áreas: introducir explícitamente el deber del Estado de resguardar la seguridad pública, el establecimiento de registros de organizaciones de crimen organizado y terroristas y la incorporación de un nuevo estado de excepción constitucional. Este análisis de AthenaLab se orientará, principalmente, al último aspecto, dada la relevancia de que el proyecto considere la participación de las Fuerzas Armadas (FFAA) en actividades de seguridad pública.

Es cierto que las iniciativas en materias de seguridad que está impulsando el actual gobierno no se limitan a materias legislativas, si no que, por mucho, las superan incluyendo medidas administrativas y, por cierto, decisiones orientadas a mejorar la eficiencia. Sin embargo, la idea de agregar una nueva excepcionalidad constitucional para comprometer a las FFAA en misiones normalmente policiales despierta preocupación.

QUÉ PROPONE EL MENSAJE PRESIDENCIAL

En primer lugar, en lo que interesa a este análisis, la iniciativa pretende agregar al artículo N°1 de la Constitución Política de la República (CPR), de manera explícita, la expresión “seguridad pública” a continuación de la frase “seguridad nacional”. Esto se estima que no es necesario pues, se debe reconocer “que la seguridad pública no es algo distinto de la seguridad nacional, si no que su dimensión interna: una especie dentro de un género más amplio. Lo mismo sucede con la defensa nacional, su dimensión externa”.²

De la manera que se propone, al agregar un nuevo “término indefinido al artículo 1º de la Constitución, en lugar de precisar el primero, lo confunde”³. Por lo tanto, antes de añadir un nuevo concepto, conviene precisar qué se entiende por seguridad nacional y qué rol cumple la seguridad pública dentro de ella.

Del mismo modo, la reforma se dirige a la creación de un nuevo estado de excepción constitucional (EEC) que se agregaría a los cuatro ya existentes, denominado de “seguridad pública”. Dicho EEC consideraría lo siguiente:

- Causal: Amenaza grave e inminente contra la seguridad pública o cuando ésta haya sido gravemente afectada;
- Lo declara el presidente de la República, determinando las zonas afectadas;
- No podrá extenderse por más de 120 días, pero la autoridad presidencial podría prorrogarlo por igual período (vale decir, hasta 240 días);
- En caso de requerir sucesivas prórrogas, se requerirá del acuerdo del Congreso;
- Las zonas determinadas quedarán bajo la dependencia de un Oficial General designado por el presidente;
- Los derechos que podrían verse suspendidos son: Libertad personal y de locomoción y el derecho de reunión.
- Del mismo modo, se podrían restringir los derechos de: Libertad personal y de locomoción, el derecho de reunión, el derecho de asociación, interceptar, abrir o registrar documentos y toda clase de comunicaciones y disponer requisiciones de bienes.
- Además de indicar que una ley orgánica constitucional determinará las atribuciones y deberes de la autoridad a cargo, también definirá las facultades de las Fuerzas de Orden y Seguridad Pública, **así como la colaboración que podrán prestar las FFAA** y los mecanismos de coordinación, control y rendición de cuentas aplicables.

Para justificar esta iniciativa, el mensaje presidencial sostiene los siguientes argumentos:

- Establece que el deber estatal de protección opera en dos direcciones. En consecuencia, estima que el Estado incumple sus obligaciones tanto cuando vulnera derechos como cuando omite protegerlos.
- Identifica que el régimen vigente es insuficiente, ya que el crimen organizado, sin configurar las hipótesis de ataque externo, conmoción interior o calamidad pública afecta la seguridad pública, controla territorios e infiltra instituciones. En consecuencia, se requeriría un instrumento que habilite actuar antes de que la situación sea irreversible.
- Afirma que existe un precedente constitucional en el caso del terrorismo. Plantea que si bien dicho fenómeno y el crimen organizado no son equivalentes jurídicos, sí son funcionalmente comparables por su persistencia, violencia y penetración institucional.
- La propuesta plantea que Chile asumió compromisos internacionales exigentes como la Convención de Palermo, ratificada en noviembre de 2004, lo que obliga a disponer de herramientas capaces de desarticular organizaciones con capacidad transnacional. En consecuencia, la reforma proveería el marco institucional que permite cumplir ese deber.

POR QUÉ LA REFORMA NO ES NECESARIA

EL DIAGNÓSTICO

La primera actividad antes de solucionar un problema es identificarlo, entenderlo y describirlo. De dicho análisis aparecerá el tipo y naturaleza del asunto y, en consecuencia, el tipo y naturaleza de la respuesta. La situación de seguridad interior que vive Chile es compleja, peor que hace diez años atrás, a pesar de que es comparativamente menos riesgosa que el resto de la región latinoamericana.

Se comparte la convicción de que el gobierno de Chile no puede quedarse con la satisfacción que no estamos tan mal como el resto, si no que, tal como está trabajando la actual administración, debe mejorar las condiciones de seguridad en una sociedad que está más atemorizada.

Las cifras son claras al indicar que han aumentado los delitos violentos, se han incrementado expresiones del crimen organizado como el secuestro, extorsión y sicariato, así como ha aumentado el uso de armas de fuego en la comisión de delitos, en niveles no observados en el país. Si en 2018 Chile presentaba 4,5 homicidios cada 100.000 habitantes, el 2022 llegó a 6,7 y el 2024 alcanzó 6,0. Al mismo tiempo, la percepción de inseguridad aumentó a niveles que sitúan a los chilenos dentro de las sociedades con los índices negativos más altos a nivel mundial.⁴

En resumen, tanto el ámbito objetivo como subjetivo de la seguridad se ha deteriorado.⁵ No obstante, todo indica que la naturaleza del problema sigue siendo de orden policial y dentro de la esfera de la seguridad pública. Es entendible que el Estado no se prive de emplear todos los recursos a su disposición para enfrentar problemas de seguridad nacional, pero se esperaría que partiera por evaluar opciones primarias, antes de evolucionar hacia alternativas más extremas, lo que se analizará más adelante. Si la amenaza del crimen organizado fuera tal que pusiera en riesgo la existencia del Estado, la continuidad de las autoridades políticas y las fuerzas policiales estuvieran sobrepasadas sin opciones de imponer el estado de derecho, se compartiría la idea de emplear las FFAA en funciones de seguridad pública, no obstante, no se visualiza que el país esté en esa situación.

En cambio, se estima que, a diferencia de la mayoría de los países de la región, Chile cuenta con una institucionalidad más fuerte y cuerpos de policía profesionales y efectivos.

Es cierto que la situación se ha deteriorado progresivamente durante los últimos años y se debe actuar con firmeza y decisión, pero, al mismo tiempo, con prudencia y visión estratégica. Al analizar casos como los de México, Colombia y Ecuador —todos ellos han involucrado a las FFAA en el combate contra el crimen organizado—, no obstante la evidencia señala que vivían contextos muy distintos a los que vive Chile, presentaban democracias más frágiles que la nacional y sus policías carecían de capacidades y reconocimiento como las que tienen nuestro país. Además, los resultados de dichas decisiones son, al menos, limitados. Hasta ahora, a pesar de todo, no se observa que el nivel de fuerza del crimen organizado haya sobrepasado al de Carabineros o la Policía de Investigaciones (PDI).

Por último, se percibe que el diagnóstico para decidir la reforma en cuestión podría mejorarse, además de no apreciarse una estrategia clara y completa. Al respecto, antes de emplear a las FFAA, sería conveniente aclarar algunas dudas:

- ¿Cuál es el problema que se pretende solucionar con la incorporación de las FFAA en temas de seguridad pública, más allá de lo que ya considera la CPR? ¿Es sólo para tener la posibilidad de emplearlas en algún momento a futuro?
- Si se emplean, ¿En qué funciones se pretende utilizar a las FFAA en temas de seguridad pública?
- ¿Cuántos efectivos de necesitan, de qué tipo de unidades? ¿Se cuenta en las FFAA con la fuerza de personal y medios suficiente?
- ¿Por cuánto tiempo se desplegarían las unidades y en cuántas áreas al mismo tiempo?
- ¿Qué está dispuesto el Estado a que las FFAA dejen de hacer y qué riesgos está dispuesto a asumir por esto?

LA FUERZA PÚBLICA ESTÁ VIGENTE

En segundo lugar, si se acepta que el problema que se enfrenta es de orden interno, que incluso constituye un asunto de seguridad nacional, se estima que la modificación constitucional no es necesaria, pues las fuerzas de orden y seguridad aún son las adecuadas para combatir el crimen organizado. Esto no desconoce que estamos frente a nuevos problemas, pero se estima que la solución pasa por adaptar y fortalecer las instituciones que han sido creadas y organizadas para tales funciones y cuya naturaleza esencial es combatir este flagelo.

A modo de ejemplo, en el caso de Carabineros, la Ley Orgánica Constitucional N° 18961, identifica, en el primer artículo del texto, que dicha institución “existe para dar eficacia al derecho; su finalidad es garantizar y mantener el orden público y la seguridad pública interior en todo el territorio de la República”. A partir de esto, es lógico pensar que, en la eventualidad que se requiera apoyar las funciones de la policía uniformada, sería en aquellas tareas complementarias a su misión esencial y no en lo que los define. Involucrar a las fuerzas armadas en este tipo de tareas, en circunstancias en que las fuerzas de orden y seguridad siguen ejerciendo su función y son las adecuadas, se considera innecesario.

Si el problema fuera que las policías están sobrepasadas o que resultan incapacitadas para imponer el orden, entonces recurramos a otros instrumentos. Por el contrario, si el asunto es que se están haciendo insuficientes, entonces la solución pasa por hacerlas suficientes, tanto en materia de cantidad, como de capacidad. En consecuencia, antes de explorar una alternativa que facilita el empleo de las FFAA, se espera que se evalúen iniciativas orientadas a aumentar su eficiencia. Ideas que han circulado en la discusión reciente, tales como el aumentar las dotaciones de Carabineros y de la PDI, toman tiempo y tiene complejidades.

No obstante, lo que sí se puede hacer de manera más rápida y donde sí pueden participar las FFAA y otras instituciones, es en ayudar a liberar funcionarios de tareas que son, frente a los desafíos que se pretende asumir, secundarias. Si la función esencial de la policía uniformada es garantizar y mantener el orden público y la de la PDI desarrollar investigaciones, entonces que se enfoquen y especialicen privilegiadamente en eso.

Si la fortaleza de la policía civil está en investigaciones complejas, podría abordar las indagaciones complejas relacionadas con narcotráficos, con la búsqueda y recuperación de vehículos, en beneficio de la policía uniformada. Si el tamaño y urgencia del desafío es tan grande que nos hace pensar en emplear a las FFAA en seguridad pública, entonces se debería optar por reemplazar a Carabineros —de manera temporal o permanente— en responsabilidades como el rescate de personas en montaña, notificaciones judiciales, algunas tareas de control de tránsito o, incluso, tareas protocolares como el resguardo del Palacio Presidencial. Existen capacidades para esto y no requiere cambios sustantivos como es una reforma constitucional.

No hay duda de que todo el Estado y la sociedad debe apoyar el desafío de combatir el crimen organizado, pero debe hacerlo explotando de la mejor manera las distintas capacidades. Hasta ahora, no se observa que las policías sean incapaces de enfrentar el crimen organizado.

YA EXISTE NORMATIVA PARA ASUMIR EL DESAFÍO

En tercer lugar, si así y todo se evalúa emplear las FFAA en funciones de seguridad pública pues la situación así lo obligaría, se considera que la iniciativa no es necesaria pues el ordenamiento jurídico actual ya contempla esta alternativa en la CPR. Ahora bien, si lo que motiva impulsar la reforma constitucional es flexibilizar el empleo de las instituciones de la defensa para utilizarlas en situaciones menos graves que las contempladas hasta hoy, entonces la discusión es otra. Esperamos que no sea así.

En cambio, se observa que el EEC de Emergencia entrega las herramientas suficientes para que el Estado despliegue a las FFAA para enfrentar tareas de seguridad pública, cuando el deterioro lo amerite.

Figura 1. Cuadro comparativo entre el EEC de Emergencia y el EEC propuesto en la reforma constitucional

Criterio	Estado de emergencia [vigente]	Seguridad pública [propuesto]
Norma	Art. 42 CPR	Art. 42 bis [nuevo]
Causal	Grave alteración del orden público o grave daño a la seguridad de la Nación	Amenaza grave e inminente contra la seguridad pública, o afectación grave ya producida
Plazo inicial	15 días	120 días
Prórroga presidencial	15 días [una]	120 días [una]
Tope sin Congreso	30 días	240 días
Suspender derechos	No	Sí: libertad personal, locomoción y reunión
Restringir derechos	Locomoción y reunión	Los anteriores, más asociación
Interceptar comunicaciones	No	Sí
Requisición de bienes	No	Sí
Informe periódico al Congreso	Sí, escrito cada 15 días desde la 6ta. prórroga	No previsto
Revocación parlamentaria	Sí, mayoría absoluta a petición de la cuarta parte de los parlamentarios	No previsto
Mando	Jefe de la Defensa Nacional	Oficial General designado por el Presidente

Fuente: Elaboración propia sobre lo dispuesto en la CPR y el Mensaje Presidencial N° 134-374, de 10 de agosto de 2026

POR QUÉ LA REFORMA ES INCONVENIENTE

De la misma forma en que se considera la propuesta innecesaria, se estima que no es conveniente. La inconveniencia se afirma en el hecho de que Chile presenta una fortaleza institucional suficiente para seguir asumiendo los desafíos actuales. Dicho esto, se reconoce que una parte de la institucionalidad no es suficiente o eficiente para los problemas que presenta el crimen organizado, por lo que deben ser mejorados. Cambios en la actuación de tribunales, el desempeño y efectividad de la fiscalía son ejemplos de ello. Nadie plantea la posibilidad de restar autonomía del Poder Judicial, sin embargo, a todas luces se debe ejercer el control democrático de los poderes del Estado, cuando no están a la altura de las circunstancias o, definitivamente, no cumplen con la función que la CPR les asigna.

Se estima que arrastrar a las FFAA a cumplir funciones de seguridad pública por largos períodos de tiempo sin que la gravedad del asunto lo exige es, en cierta forma, reconocer el fracaso del Estado y de las policías. Claramente no es así y estamos muy lejos de eso. Las policías aún mantienen altos niveles de capacidad y el respeto de la sociedad. Quizás lo que falta, es el rol decidido de la política en esto. El compromiso de las actuales autoridades no está en duda, pues se les reconoce el esfuerzo y las medidas que se están impulsando, sin embargo, la clase política en general es responsable, de manera importante, del deterioro en el respeto a las normas y a la autoridad que la policía ha representado tradicionalmente en esta República. La relativización de la destrucción de la propiedad como supuesta forma de expresión ciudadana, la persecución judicial de policías y militares en el marco de los hechos ocurridos en octubre de 2019 y con posterioridad, a estas alturas, es difícil de ocultar.

Del mismo modo, se considera inconveniente la incorporación de las FFAA de la forma que se propone, pues el resultado de las experiencias latinoamericanas no ha sido positivo en el mediano y largo plazo. Las experiencias son importantes y se deben ponderar de acuerdo con el contexto particular y la realidad institucional de cada país, no necesariamente importar soluciones.

Además, el proyecto en análisis abre alternativas que, en otro momento y con otras autoridades, podrían utilizarse como excusa y con fines distintos, más relacionados con el control sobre la sociedad. Un EEC en el que se limitan derechos y afectan libertades individuales, que se pueda extender hasta 240 días antes de que sea objeto de control por parte del Congreso, debilita el control democrático sobre la excepcionalidad.

Del mismo modo, es inconveniente pues el espectro de misiones que se les podría demandar a las FFAA, ya sea en tiempo, espacio geográfico y en demanda de personal no es claro y deja abierto a demasiadas interpretaciones. Lo anterior, viene a exigir aún más a las instituciones de la defensa, las que llevan años cumpliendo tareas en el marco de excepcionalidad, con menos personal, por más tiempo y con un presupuesto cada día mas limitado. Este nuevo EEC, solo aumentaría el problema, afectando la función esencial de las FFAA, cual en la defensa del país.

No se trata de afirmar que las FFAA no pueden actuar en escenarios internos ni para enfrentar problemas de seguridad pública. Hoy existe el marco legal para que lo hagan y, en efecto, lo han hecho. Lo que se indica es que no existen las condiciones ni circunstancias que lo justifiquen y que, de hacerlo en el contexto actual, no es bueno, necesario ni conveniente. Si la emergencia en seguridad pública fuera tal, se esperaría que antes de modificar la CPR, se cite al Consejo de Seguridad Nacional y escuchar a las distintas autoridades representadas su opinión. No ha sucedido. Si la emergencia fuera de la envergadura para convocar a las FFAA, se entendería que las policías han sido sobrepasadas, lo que no es real. Existe deterioro de nuestra seguridad interior, pero se debe atacar con los instrumentos adecuados. Usemos toda la fuerza del Estado, de manera estratégica, con visión de largo plazo, sin la necesidad de modificar la institucionalidad por un diagnóstico que se debe mejorar y completar.

Por último, se estima que la ambigüedad de señalar que la autoridad a cargo de la zona declarada en EEC será un Oficial General sin especificar el tipo de institución, también es inconveniente. Lo anterior, por cuanto el hecho que las FFAA deban intervenir en asuntos de seguridad pública insinúa que las fuerzas encargadas fueron superadas, por lo que la solución exige el empleo de instituciones y autoridades distintas, en este caso, de la defensa nacional.

Se reconoce que la seguridad pública es de interés de la población y que existe hoy día el respaldo para hacerlo, sin embargo, si ese fuera el motivo, también habría que atender otras ideas como el respaldo de eliminar gravámenes generales como el impuesto al valor agregado, (IVA) pero no significa que las autoridades avancen en eso, pues reconocen que no es bueno para la comunidad nacional y el bien común, en el largo plazo.

QUÉ SE PUEDE HACER ENTONCES

Consecuentemente, si desde esta óptica la reforma propuesta se considera innecesaria e inconveniente, ¿Qué podemos hacer? En esto, el actual gobierno ha desarrollado y está desarrollando múltiples iniciativas, lo que se celebra y felicita. El Ministerio de Seguridad Pública lidera acciones en distintos ámbitos, como se ha observado en relación con las cárceles, iniciativas legislativas y claras muestras de respaldo a la acción policial, solo a modo ejemplo. No obstante, recogiendo planteamientos desde distintas discusiones, se identifican áreas y acciones que pueden ser efectivas y que, antes de avanzar en la idea de reformar la constitución, vale la pena evaluar y probar. Dentro es esto, además de lo ya planteado en este documento:

- Modernizar y mejorar el sistema de justicia y persecución penal que sea efectivo y esté a la altura de lo que la sociedad demanda;
- Fortalecer la prevención como modelo legítimo de largo plazo;
- Consolidar y perfeccionar la institucionalidad existente, en todas las áreas que el sistema de seguridad pública contempla;
- Privilegiar la especialización de las policías en áreas más concentradas, donde la PDI podría abocarse principalmente en investigaciones complejas, mientras Carabineros en funciones de seguridad y orden público;
- Apoyar la función de las policías en tareas que son secundarias a sus roles esenciales, con la participación de otras instituciones del Estado, de manera de liberar medios y esfuerzos para lo principal;
- Desarrollar una Arquitectura de Seguridad Nacional como la propuesta por AthenaLab, fortaleciendo el sistema de inteligencia nacional;
- Demostrar a las distintas instituciones y personas empleadas en combatir el crimen organizado una voluntad política transversal de apoyo, no sólo el respaldo de las autoridades de actual gobierno como se ha visto, si no que de todo el espectro. De lo contrario, no se generará la confianza y se continuará debilitando la decisión de actuar en representación de toda la sociedad y para proteger el bien común.

Al final, todo se orienta a recuperar y fortalecer el imperio de la ley y el Estado de derecho. Esto significa que el Estado no debe restarse de imponer el orden público, valiéndose del monopolio del uso de la fuerza legítima que la sociedad, a través de la CPR, le ha concedido.

CONSIDERACIONES FINALES

- El análisis que se expone solo pretende aportar a la discusión generada a partir de la nueva iniciativa de reforma constitucional. No se trata de una defensa corporativa de algunas instituciones, como se ha sugerido por parte de personas relacionadas con la materia, ni tampoco pretende ser la última palabra.
- Tampoco busca negar o excluir a las FFAA en caso de que sean necesarias para enfrentar problemas de seguridad pública —lo han hecho—, pero se estima que no es el caso y ya existen instrumentos adecuados, por lo que se estima debemos fortalecer la racionalidad institucional que ya tenemos.
- Se reconoce que el avance del crimen organizado demanda innovación, adaptabilidad y modernización urgente de instrumentos legales e institucionales, pero no es recomendable desnaturalizar a las instituciones del Estado por asuntos que pueden ser urgentes, pero que podrían ser abordados con otras medidas como las planteadas en este documento.
- Si Chile vive hoy una situación de emergencia, entonces activemos la estructura prevista y que está disponible. Si no es así, modernicemos y fortalezcamos las organizaciones destinadas a seguir protegiéndonos, en una solución que considere a todo el Estado y a toda la sociedad.

NOTAS

¹ Mensaje N° 134-374, de fecha 10 de agosto de 2026, del Presidente de la República a la presidenta del Senado.

² AthenaLab, “Qué es (y qué no es) la seguridad nacional”, 14 de agosto de 2026. Disponible en: <https://www.athenalab.org/noticias/2026/08/14/que-es-y-que-no-es-la-seguridad-nacional-algunas-ideas-en-relacion-a-la-reforma-constitucional-al-articulo-1-de-la-constitucion/>

³ AthenaLab, “Qué es (y qué no es) la seguridad nacional”.

⁴ Ipsos, “Chilenos lideran ranking mundial entre quienes perciben mayor aumento de delincuencia en su barrio”, 14 de junio de 2023. Disponible en: <https://www.ipsos.com/es-cl/chilenos-lideran-ranking-mundial-entre-quienes-perciben-mayor-aumento-de-delincuencia-en-su-barrio>

⁵ Sobre las dimensiones objetiva y subjetiva de la seguridad, ver Arnold Wolfers, *Discord and Collaboration: Essays on International Politics*, (The John Hopkins Press, 1962) 150.