

REFORMA A GENDARMERÍA: AVANCE NECESARIO, DISEÑO INCOMPLETO

- La reforma constituye un paso necesario e importante en el perfeccionamiento de la institucionalidad de la seguridad pública en el país.
- El cambio constitucional busca incorporar a Gendarmería de Chile a las Fuerzas de Orden y Seguridad Pública como respuesta al cambio del fenómeno penitenciario: cárceles con proyección delictual extramuros y riesgos de corrupción institucional, lo que exige reforzar el componente de seguridad.
- El proyecto aproxima a Gendarmería al estatuto orgánico de los cuerpos armados y entrega una hoja de ruta transitoria para separar seguridad penitenciaria de la reinserción/rehabilitación, permitiendo especialización y regímenes diferenciados.
- Para evitar un estatuto híbrido, la reforma debiera reconocer expresamente el carácter de cuerpo armado y, por tanto, la cualidad de institución esencialmente obediente y no deliberante.

El Gobierno del Presidente Gabriel Boric ingresó una reforma constitucional destinada a incorporar a Gendarmería de Chile como parte de las Fuerzas de Orden y Seguridad Pública, otorgándole un reconocimiento constitucional equivalente al que hoy tienen Carabineros de Chile y la Policía de Investigaciones. Para ello, el proyecto de ley ajusta las reglas orgánicas pertinentes mediante modificaciones a diferentes artículos de la Constitución Política de la República, e incorpora, además, un régimen transitorio para ordenar la implementación de la nueva normativa.

La motivación de la iniciativa se entiende a partir del cambio cualitativo del fenómeno penitenciario. La cárcel ha dejado de servir únicamente como un espacio de segregación de personas condenadas o que constituyen un peligro calificado; también, ha comenzado a constituir un núcleo de coordinación, planificación y ejecución de delitos desde su interior. A ello se suma el reciente descubrimiento de redes de corrupción al interior de la Gendarmería, lo cual evidencia su fragilidad y permeabilidad, en un contexto en que la institución se ha mantenido relativamente al margen de las principales reformas legales en materia de seguridad pública.

En este escenario, la reforma propuesta representa un primer avance relevante, en cuanto entrega una hoja de ruta para separar funcional y orgánicamente la seguridad

penitenciaria de la reinserción y rehabilitación social. Se trata de un proyecto necesario y, en términos generales, bien encaminado, aunque deja sin resolver elementos centrales del estatuto institucional al que pretende aproximar a Gendarmería.

LA ASIMILACIÓN DE GENDARMERÍA A LAS FUERZAS ARMADAS Y CARABINEROS

El proyecto concreta esta aproximación mediante una serie de ajustes constitucionales. En primer lugar, incorpora al Director Nacional de Gendarmería dentro de las inhabilidades para postular a cargos de diputado o senador, en línea con las restricciones aplicables a autoridades de instituciones que integran el sistema de orden y seguridad pública. En segundo término, integra expresamente a Gendarmería de Chile como componente de las Fuerzas de Orden y Seguridad Pública, junto con Carabineros de Chile y la Policía de Investigaciones.

Adicionalmente, la reforma modifica las reglas de ingreso a plantas, estableciendo que el acceso deberá realizarse, como regla general, a través de las escuelas matrices, con las excepciones que determine la ley para escalafones profesionales y empleados civiles. En materia de nombramientos, ascensos y retiros, se adopta un esquema equivalente al previsto para las Fuerzas Armadas y Carabineros de Chile: los actos correspondientes respecto de oficiales se efectuarán por decreto supremo del Presidente de la República, y la regulación de la carrera y otras materias conexas queda entregada a normativa de rango orgánico constitucional, conforme al marco del artículo 105.

Finalmente, el proyecto contempla la disolución de asociaciones de funcionarios. Esta medida se inserta en la lógica del estatuto aplicable a instituciones que cumplen funciones vinculadas al ejercicio de potestades coercitivas del Estado y busca alinear su organización interna con exigencias de jerarquía, disciplina y continuidad operacional, sin perjuicio de las adecuaciones legales e institucionales que deban implementarse en la etapa de transición.

LA CUALIDAD DE CUERPO ARMADO

La Constitución Política de la República, en el artículo 101, realiza dos distinciones relevantes. La primera dice relación con el concepto de fuerza pública. Conforme al texto vigente, solo Carabineros de Chile y la Policía de Investigaciones constituyen la fuerza pública, pues son las llamadas a dar eficacia al derecho, garantizar el orden público y la seguridad pública interior. De esta manera, las Fuerzas Armadas no constituyen fuerza pública, porque su labor dice relación con la seguridad del país

frente a amenazas externas. La segunda distinción radica en aquellas fuerzas que tienen la cualidad de constituir cuerpos armados, es decir, instituciones que poseen un carácter militar o semejante a él. Por ello, la Constitución distingue entre las Fuerzas Armadas y Carabineros de Chile, calificándolos como cuerpos armados, y el resto de las fuerzas que no lo son, a saber, la Policía de Investigaciones.

Una lectura correcta del inciso final del artículo 101 permite comprender que todas las fuerzas —esto es, las Fuerzas Armadas, Carabineros de Chile y la Policía de Investigaciones— son profesionales, jerarquizadas y disciplinadas. Lo anterior implica, respectivamente, el carácter técnico de todas las instituciones, es decir, su naturaleza experta en las funciones que se les asignan; la construcción piramidal de su estructura institucional, que señala una cadena de mando; y que, en virtud de dicho mando, se debe observar una disciplina respecto de la jerarquía que informa la institución. Sin embargo, solo las Fuerzas Armadas y Carabineros de Chile son esencialmente obedientes y no deliberantes.

El carácter obediente dice relación con el principio de obediencia reflexiva y con la representación del subordinado frente a la orden ilegal: en las Fuerzas Armadas y Carabineros de Chile, los subordinados están obligados a cumplir las órdenes de sus superiores, aun si ellas fueran contrarias al ordenamiento jurídico; pero tienen la garantía de que, si representan dicha orden a su superior, aun cuando este insista en su cumplimiento, la responsabilidad queda radicada en este y no en el subordinado. Como puede apreciarse, se trata de una garantía especialmente relevante en situaciones en que las fuerzas se encuentran expuestas a presión o a escenarios límite, donde el cumplimiento de su función constitucional puede tensionar, o constituir, un actuar al borde del ordenamiento jurídico.

Finalmente, el carácter no deliberante debe leerse en dos dimensiones. La primera, en el sentido de que estas fuerzas están sustraídas de la deliberación política, toda vez que representan el monopolio de la fuerza. Separar el monopolio de la fuerza de la deliberación política es una garantía para el régimen democrático. La segunda supone que no corresponde cuestionar la orden del superior fuera del marco de la obediencia lo que constituye una garantía de que el armamento se empleará hacia el interés general y no hacia el particular de las instituciones.

De una lectura sistemática del Capítulo XI de la Constitución Política de la República se aprecia que se estructura un régimen especial para los cuerpos armados: solo se puede ingresar a la planta de funcionarios a través de las escuelas matrices; poseen un régimen especial de carrera y ascensos; y su normativa tiene rango orgánico constitucional, cuestión que no es aplicable a la Policía de Investigaciones. Salvo el

carácter esencialmente obediente y no deliberante, la reforma propone conferir a Gendarmería de Chile las restantes notas propias del estatuto orgánico de los cuerpos armados.

LA IMPORTANCIA DE SOMETER A GENDARMERÍA AL RÉGIMEN DE OBEDIENCIA Y NO DELIBERACIÓN

Un elemento fundamental de la buena legislación es la coherencia sistemática con las disposiciones del cuerpo legal que se reforma. El motivo principal de aquello radica en que futuras interpretaciones de los textos consideran las omisiones voluntarias e involuntarias del legislador o del constituyente, según corresponda. En el caso de la reforma constitucional en comento, se busca incorporar a Gendarmería de Chile a las Fuerzas de Orden y Seguridad Pública, cuestión que es correcta y necesaria. La pregunta estrictamente jurídica, a nivel constitucional, es de qué forma dicho postulado debe concretarse en el plano de las normas de la Constitución.

De esta manera, resulta fundamental considerar en conjunto las disposiciones constitucionales pertinentes para comprender la decisión del constituyente y determinar si la omisión del carácter esencialmente obediente y no deliberante es voluntaria o involuntaria.

Si la omisión fuera voluntaria, cabría preguntarse por qué, a pesar de hacer equivalente a Gendarmería de Chile prácticamente todo el régimen orgánico constitucional de las Fuerzas Armadas y Carabineros de Chile, el constituyente estaría deliberadamente omitiendo el carácter esencialmente obediente y no deliberante. Esta cuestión es relevante, pues, al momento de modificarse las leyes respectivas para dar cumplimiento a las disposiciones constitucionales, tales modificaciones deberán ajustarse a los mandatos de la Constitución.

La omisión, en la reforma constitucional, de calificar a Gendarmería de Chile como cuerpo armado y, por tanto, como institución esencialmente obediente y no deliberante, implica romper la lógica de la Constitución Política de la República, conforme a la cual los regímenes especiales a los que se adscribe a Gendarmería se justifican precisamente por la condición de cuerpos armados de las instituciones sujetas a ese estatuto. Adicionalmente, deja entregado al criterio del legislador otorgarle dicho carácter y, con ello, los predicados de obediencia y no deliberación. No solo desde la perspectiva normativa —cuestión que ya se ha argumentado—, sino también atendida la función que desarrolla Gendarmería, el carácter obediente y no deliberante constituye una garantía institucional que el constituyente no debiera soslayar.

DISOLUCIÓN DE ASOCIACIONES DE FUNCIONARIOS: UN AVANCE

Actualmente, la Ley Nº 19.296, sobre asociaciones de funcionarios en la Administración del Estado, regula el derecho de asociación respecto de los funcionarios del sector público. Dicha norma excluye expresamente a las Fuerzas Armadas, a las Fuerzas de Orden y Seguridad Pública, a los funcionarios de las empresas del Estado dependientes del Ministerio de Defensa Nacional o que se relacionen con el Gobierno a través de este, y a los trabajadores de las empresas del Estado que, de acuerdo con la ley, puedan constituir sindicatos.

La finalidad de la norma es clara: es incompatible la posesión institucional de armamento con la defensa organizada de intereses gremiales, en particular porque la posesión institucional de armamento exige un estándar de subordinación al interés general incompatible con dicha defensa.

En tal sentido, la reforma es correcta al proponer la disolución de las asociaciones de funcionarios, aun cuando en dichas asociaciones no haya funcionarios que correspondan al estamento de gendarmes, esto es, personal armado. Si bien puede advertirse una situación atendible respecto de funcionarios dedicados a la reinserción y rehabilitación de los reclusos, ello es una cuestión que debe resolver el legislador mediante la pronta concreción de las disposiciones transitorias que ordenan la separación de Gendarmería de Chile de dichas áreas. Con todo, resulta natural la disolución de las asociaciones, toda vez que, desde el momento en que Gendarmería de Chile forme parte de las Fuerzas de Orden y Seguridad Pública por mandato constitucional, de acuerdo con la Ley Nº 19.296, no será posible constituir asociaciones en dicho servicio y, por tanto, devendrían ilegales.

CONCLUSIONES

El proyecto de reforma constitucional representa un avance relevante para la modernización de Gendarmería de Chile, en un contexto en que la criminalidad organizada ha reforzado el rol extramuros de la gestión penitenciaria. En lo esencial, la reforma resulta necesaria y bien orientada, pues incorpora a Gendarmería de Chile a las Fuerzas de Orden y Seguridad Pública y habilita la separación funcional entre seguridad penitenciaria y las labores de reinserción y rehabilitación, permitiendo especializar ambas dimensiones. Además, entrega una hoja de ruta para las adecuaciones legales, mediante el régimen transitorio.

Con todo, para asegurar coherencia normativa, la reforma debiera completarse: si incorpora a Gendarmería de Chile al estatuto orgánico de los cuerpos armados y, por



TEMAS PÚBLICOS

www.lyd.org

Nº 1724 – 2

22 de enero de 2026

ISSN 0717-1528

tanto, señalar su carácter de institución esencialmente obediente y no deliberante; o, de lo contrario, modificar su contenido y asemejarla a la Policía de Investigaciones. Pese a ello, la reforma constituye un paso necesario e importante en el perfeccionamiento de la institucionalidad de la seguridad pública en el país.