

Informe Temático

Incorporación de Gendarmería de Chile a las Fuerzas de Orden y Seguridad Pública: análisis preventivo de sus efectos sobre custodia penitenciaria y reinserción social

Marzo 2026

Comité para la Prevención de la Tortura

Índice

Resumen Ejecutivo	4
I. Introducción y delimitación del problema	5
II. Aproximación normativa de Gendarmería al campo de la seguridad	6
III. Déficit estructurales del sistema penitenciario y límites de la reforma constitucional	7
IV. Régimen del personal y derecho de asociación	8
V. Reinserción social y asimetría institucional del proyecto	9
VI. Arquitectura de conducción civil y autonomía funcional	10
VII. Conclusiones	11
VIII. Recomendaciones preventivas finales	11
IX. Bibliografía	13
Normativa nacional	13
Instrumentos internacionales	13

Comité para la Prevención de la Tortura de Chile

Experta/os

Karen Espínola Solar, Daniel Soto Muñoz,
Paula Valenzuela Delpiano.

Secretario Ejecutivo

Ricardo Cárdenas Miranda (S).

Investigación, análisis y redacción del documento

Daniel Soto Muñoz, Karen Espínola Solar,
Estrella San Martín Tolosa, Steffi Schramm López.

Santiago, marzo de 2026.

Esta publicación es de uso público, y sus
contenidos pueden ser reproducidos total o
parcialmente, citando la fuente.

Forma de citación sugerida: Comité para la
Prevención de la Tortura [CPT] (2026),
*“Incorporación de Gendarmería de Chile a las
Fuerzas de Orden y Seguridad Pública: análisis
preventivo de sus efectos sobre custodia
penitenciaria y reinserción social”*. Santiago de
Chile.

Resumen Ejecutivo

El presente informe examina los efectos institucionales que tendría la incorporación de Gendarmería de Chile a las Fuerzas de Orden y Seguridad Pública, en los términos del proyecto de reforma constitucional contenido en el Boletín N° 13.124-07. El análisis se concentra en sus implicancias para la organización y el funcionamiento del sistema penitenciario, especialmente en lo relativo a la dependencia ministerial del servicio, la conducción institucional, el estatuto del personal y la ubicación futura de la reinserción social.

El análisis muestra que la principal dificultad del proyecto no radica únicamente en el cambio de adscripción institucional de Gendarmería, sino en la asimetría que puede generar entre dos dimensiones que forman parte de una misma ejecución penal: la custodia penitenciaria y la reinserción social. Mientras la reforma fortalece de manera inmediata la dimensión custodial y de seguridad del servicio, la función de reinserción social queda entregada a una definición legislativa posterior, sin una ubicación orgánica equivalente desde el inicio.

Desde una perspectiva preventiva, esta configuración puede incidir en la gobernanza del sistema penitenciario, en la distribución de funciones al interior del servicio, en el estatuto de su personal y en la calidad de las salvaguardas aplicables a las personas privadas de libertad. En particular, el informe advierte que los principales déficits del sistema penitenciario no parecen resolverse por sí solos mediante esta reforma, pues dependen también del diseño legal de la ejecución penal, de la articulación entre custodia y reinserción y de la existencia de mecanismos adecuados de conducción civil, coordinación y control.

En este marco, el informe concluye que la viabilidad institucional de la reforma dependerá de su desarrollo normativo posterior. Para que el cambio contribuya efectivamente al fortalecimiento del sistema penitenciario, será necesario resguardar la diferenciación funcional entre custodia y reinserción social, definir con claridad la institucionalidad futura de esta última y asegurar una arquitectura de conducción compatible con las exigencias preventivas propias de los contextos de privación de libertad.

I. Introducción y delimitación del problema

El presente informe examina los efectos institucionales, orgánicos y funcionales que tendría la incorporación de Gendarmería de Chile a las Fuerzas de Orden y Seguridad Pública, en los términos del proyecto de reforma constitucional actualmente en tramitación (Boletín N° 13.124-07). El análisis se concentra en su impacto sobre la organización de la ejecución penal y sobre las condiciones institucionales en que ésta se desarrolla.

El problema central radica en que la iniciativa fortalece de manera inmediata, y a nivel constitucional, la dimensión de custodia y de seguridad de Gendarmería, mientras la función de reinserción social queda sujeta a una definición legislativa posterior. Esta configuración puede producir una asimetría institucional entre dos dimensiones que integran la ejecución penal y que requieren articulación, especialización y coordinación: la custodia penitenciaria y la reinserción social.

Desde una perspectiva preventiva, la organización del sistema penitenciario influye directamente en las condiciones estructurales de privación de libertad, en la calidad de los controles sobre el ejercicio de la custodia y en la solidez de las salvaguardas aplicables a las personas privadas de libertad. Por ello, el informe identifica los principales efectos institucionales del proyecto y examina criterios relevantes para su desarrollo normativo e institucional, con el fin de resguardar la diferenciación funcional del sistema penitenciario y fortalecer sus condiciones básicas de prevención.

Este examen se enmarca en el mandato legal del Comité para la Prevención contra la Tortura, cuya ley N° 21.154 dispone que las autoridades competentes deben considerar los informes y recomendaciones elaborados por el Comité y entablar un diálogo con éste acerca de posibles medidas de aplicación destinadas a mejorar el trato y las condiciones de las personas privadas de libertad y a prevenir la tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes.

II. Aproximación normativa de Gendarmería al campo de la seguridad

La reforma examinada se apoya, en parte, en la premisa de que Gendarmería de Chile ha experimentado una aproximación normativa progresiva al campo de la seguridad pública. Esa premisa tiene sustento atendible, en el sentido que el mensaje del proyecto identifica como antecedentes relevantes la intervención de Gendarmería como auxiliar del Ministerio Público en ciertos delitos cometidos al interior de establecimientos penitenciarios, su participación en instancias de coordinación de seguridad pública y el fortalecimiento de reglas y garantías vinculadas al uso de la fuerza y a la protección de su personal.

En ese contexto, puede sostenerse que una parte relevante del personal uniformado de Gendarmería, en especial cuando ejerce funciones de custodia, traslado, requisa, control interno, contención de incidentes y uso de la fuerza, desempeña funciones materialmente vinculadas a la aplicación de la ley o *law enforcement*. El “Código de conducta para funcionarios encargados de hacer cumplir la ley” adopta una noción amplia de esta categoría, comprensiva de quienes ejercen facultades coercitivas o restrictivas de derechos, particularmente en contextos de detención o privación de libertad (Código de Conducta, 1979). En la misma línea, los “Principios básicos sobre el empleo de la fuerza y de armas de fuego por los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley” contemplan expresamente su aplicación en contextos de custodia y detención, lo que refuerza la pertinencia de esta caracterización en el ámbito penitenciario (Principios Básicos, 1990).

Con todo, esta aproximación normativa no agota el problema que plantea la reforma. La cuestión más compleja no radica en determinar si Gendarmería presenta semejanzas con las policías, sino en advertir que la institución cumple dos funciones de naturaleza diversa dentro de una misma estructura orgánica: junto con su dimensión de custodia y de seguridad, mantiene también una función de reinserción social. Por ello, aunque la aproximación al campo de la seguridad pública resulte razonable respecto de una parte importante de sus tareas, su proyección indiferenciada sobre el conjunto del servicio puede dejar insuficientemente considerada esa segunda dimensión.

Este punto resulta central para el análisis posterior. La existencia de funciones materialmente vinculadas a la seguridad no permite, por sí sola, resolver los problemas estructurales de la ejecución penal ni justificar una reorganización institucional que fortalezca de inmediato la custodia sin definir con igual claridad el lugar de la reinserción social. Desde una perspectiva preventiva, el riesgo consiste en que una caracterización predominantemente punitiva de Gendarmería favorezca la extensión de un mismo estatuto y de una misma lógica institucional a todo el servicio, sin atender suficientemente a su composición funcional mixta ni a las exigencias propias de una política penitenciaria que debe articular custodia y reinserción. Sobre esa base, corresponde examinar a continuación si la reforma aborda efectivamente los déficits estructurales del sistema penitenciario o si, por el contrario, dejaría intactos algunos de sus problemas más relevantes.

III. Déficit estructurales del sistema penitenciario y límites de la reforma constitucional

Desde una perspectiva preventiva conforme al “Protocolo facultativo de la Convención contra la Tortura” (OPCAT), el diagnóstico que acompaña el proyecto examinado permite identificar dos déficits estructurales del sistema penitenciario chileno que difícilmente pueden resolverse mediante una reforma constitucional por sí sola: la capacidad institucional de control penitenciario (*custody management*) y la función de reintegración social de las personas condenadas (*reintegration*).

La primera dimensión se refiere a la gestión de la custodia penitenciaria. Esta función comprende las capacidades organizacionales necesarias para mantener el control efectivo de los establecimientos penitenciarios, asegurar la seguridad interna y garantizar que el ejercicio de la autoridad penitenciaria se desarrolle dentro de marcos legales y profesionales definidos. En este ámbito se observan diversos factores que evidencian debilidades de gestión, entre ellos la presencia creciente de estructuras de crimen organizado al interior de los recintos, el déficit de personal penitenciario, la persistencia de violencia intracarcelaria y dificultades de gobernanza institucional en el control de los establecimientos.

Desde el enfoque preventivo del OPCAT, estas situaciones no constituyen únicamente problemas de seguridad penitenciaria. También pueden convertirse en indicadores de riesgo en materia de derechos humanos, en la medida en que favorecen el uso abusivo de la fuerza, el deterioro de las condiciones materiales de detención o el debilitamiento de las salvaguardas básicas en los lugares de privación de libertad. En este sentido, las “Reglas Mínimas de las Naciones Unidas para el Tratamiento de los Reclusos” (Reglas Nelson Mandela) establecen que la administración penitenciaria debe regirse por criterios de legalidad, profesionalización, seguridad y respeto a la dignidad humana, recordando que el Estado mantiene la responsabilidad de garantizar condiciones de detención que sean compatibles con dichos estándares.

La segunda dimensión corresponde a la finalidad de reintegración social en la ejecución de las penas. El derecho internacional de los derechos humanos establece que el régimen penitenciario no se limita a la custodia de las personas condenadas, sino que debe orientarse hacia su reintegración social. El “Pacto internacional de derechos civiles y políticos” dispone que el régimen penitenciario debe tener como finalidad esencial la reforma y readaptación social de las personas condenadas, principio que también se recoge en la “Convención Americana sobre derechos humanos”. Sin embargo, en el ordenamiento jurídico chileno esta dimensión carece de una regulación legal sistemática. Las políticas de reinserción se desarrollan principalmente a través de programas administrativos y políticas institucionales, sin una base normativa equivalente a la que existe para las funciones de custodia.

Tanto los problemas de gestión de la custodia penitenciaria como la debilidad institucional de la reinserción social dependen del diseño legal de la ejecución penal, de la organización institucional del sistema penitenciario y de la capacidad administrativa del Estado para

implementarlos. Actualmente, el cumplimiento de la pena se encuentra regulado de manera fragmentaria en normas reglamentarias, resoluciones e instrucciones administrativas, lo que reduce la densidad normativa de una etapa particularmente sensible del sistema penal.

Por esta razón, una reforma constitucional sólo puede considerarse institucionalmente consistente si se acompaña de un desarrollo legislativo suficiente. En particular, la adopción de una ley general de ejecución penal permitiría establecer las bases del régimen penitenciario, definir con claridad la relación entre funciones de custodia y reinserción, regular el estatuto del personal penitenciario y proporcionar una arquitectura institucional capaz de coordinar ambas dimensiones de la ejecución penal. Sin este complemento legislativo, existe el riesgo de que la reforma refuerce principalmente la dimensión de custodia sin abordar las debilidades estructurales que afectan su funcionamiento.

IV. Régimen del personal y derecho de asociación

Uno de los efectos más inmediatos del proyecto se proyecta sobre el régimen jurídico del personal de Gendarmería de Chile. El mensaje presidencial asocia la incorporación de la institución a las Fuerzas de Orden y Seguridad Pública con la exclusión de sus funcionarios del derecho de asociación y de huelga a semejanza de lo que ocurre actualmente con los integrantes de las Fuerzas Armadas y de las Fuerzas de Orden y Seguridad Pública.

Sin embargo, la extensión automática de ese efecto a la totalidad del personal de Gendarmería resulta discutible, tanto desde la perspectiva de la proporcionalidad como desde el propio diseño del proyecto. La iniciativa reconoce que, mientras no se cree un servicio especializado, Gendarmería continuará desarrollando funciones de reinserción social, lo que confirma que la institución mantendrá, al menos durante un período relevante, una composición funcional y organizativa mixta.

De ello puede desprenderse que el personal uniformado directamente encargado de custodia, traslado, requisa, control interno, contención de incidentes y uso de la fuerza quede sujeto a restricciones asociativas más intensas. Sin embargo, ello no conduce necesariamente a que todo el personal de la institución deba perder sus posibilidades de organización ni a que las asociaciones actualmente existentes deban desaparecer íntegramente.

Desde una perspectiva preventiva, una alternativa legislativa más proporcionada consistiría en distinguir entre el derecho de asociación y la prohibición de huelga, así como entre las distintas categorías funcionales al interior del servicio. La prohibición de huelga continuaría rigiendo en los términos constitucionales aplicables. En cambio, en materia asociativa, una solución menos lesiva sería aquella en que cesen en su pertenencia sólo los funcionarios que, por la naturaleza de sus funciones, queden comprendidos en el nuevo estatuto constitucional, subsistiendo mecanismos de asociación y representación para el personal técnico, profesional, administrativo o vinculado a reinserción social. Esta alternativa se ajusta mejor a

la estructura funcional efectiva de Gendarmería y evita la supresión total de instancias de representación del personal.

V. Reinserción social y asimetría institucional del proyecto

El proyecto dispone que, dentro del plazo de doce meses contado desde la publicación de la reforma, el Presidente de la República deberá enviar al Congreso Nacional una iniciativa destinada a crear un servicio especializado en reinserción social. Mientras ello no ocurra, Gendarmería continuará ejerciendo esa función y el Ministerio de Justicia y Derechos Humanos seguirá formulando las políticas, planes y programas en la materia, los que deberán ejecutarse en coordinación con el Ministerio de Seguridad Pública. En contraste, la reforma sí produce desde ya un efecto constitucional definido respecto de Gendarmería, al integrarla a las Fuerzas de Orden y Seguridad Pública.

Esta secuencia genera una asimetría institucional que no es menor. La ejecución penal no se reduce a la custodia de las personas privadas de libertad, sino que comprende también una dimensión orientada a su reinserción social. Ambas funciones forman parte de una misma política pública y se proyectan sobre un mismo espacio institucional. Por eso, no resulta indiferente que una de ellas reciba reconocimiento inmediato y reforzado en el plano constitucional, mientras la otra quede entregada a una definición posterior.

Vista en sus efectos prácticos, esta diferencia puede incidir de manera relevante durante el período transitorio. Si la dimensión de seguridad adquiere desde ya una posición orgánica más robusta, mientras la reinserción permanece institucionalmente diferida, existe el riesgo de que la lógica custodial tienda a imponerse no solo en la operación cotidiana, sino también en la conducción del sistema, en la asignación de prioridades y en la forma de comprender la finalidad de la ejecución penal. Esa inclinación puede traducirse en mandatos ambiguos, superposición de competencias y debilitamiento de la especificidad técnica que requiere la reinserción social.

El problema se vuelve especialmente sensible porque la organización del sistema penitenciario no es una cuestión meramente administrativa. De ella dependen, en buena medida, las condiciones en que se ejerce la custodia, la orientación de las intervenciones técnicas, la calidad de la preparación para el egreso y la posibilidad de reducir factores de riesgo que suelen agravarse en contextos de encierro. Cuando el diseño institucional no diferencia con claridad finalidades distintas, aumenta la probabilidad de que una de ellas quede subordinada a la otra, con efectos que luego se expresan en la vida cotidiana de los establecimientos.

Por lo mismo, la definición del futuro servicio de reinserción no debiera quedar entregada a una decisión residual o tardía. Debiera abordarse tempranamente en la implementación institucional de la reforma, con una ubicación orgánica clara, competencias expresas y reglas precisas de articulación con el servicio penitenciario. En consecuencia, la dificultad no se resuelve mediante una separación solo formal entre seguridad y reinserción, sino mediante

una arquitectura institucional capaz de distinguirlas adecuadamente, coordinar sus funciones y evitar que la segunda quede absorbida por la primera.

VI. Arquitectura de conducción civil y autonomía funcional

Corregir la asimetría descrita no exige únicamente separar orgánicamente la custodia penitenciaria de la reinserción social. Ambas funciones responden a finalidades distintas y requieren especialización técnica, pero integran una misma política pública de ejecución penal. Por ello, su configuración institucional debe ser capaz de articular, de manera simultánea, diferenciación funcional, conducción estratégica y coordinación estable.

En su formulación actual, el proyecto no resuelve suficientemente este punto. En efecto, mientras fortalece de inmediato la inserción de Gendarmería en el ámbito de la seguridad pública, difiere la definición de la institucionalidad de reinserción y no establece desde ahora una estructura clara de dirección que permita articular ambas funciones dentro de un mismo sistema. Esa omisión puede producir efectos relevantes durante el período transitorio y proyectarse más allá de él.

Si dicha indefinición se mantiene, el sistema enfrenta un doble riesgo. Por una parte, una separación excesiva entre custodia y reinserción puede fragmentar la ejecución penal y dificultar la continuidad entre seguridad penitenciaria, intervención técnica, preparación para el egreso y seguimiento posterior. Por otra, una conducción común sin resguardos suficientes puede terminar subordinando la reinserción a prioridades predominantemente operativas o de control. El desafío institucional consiste, entonces, en evitar tanto la dispersión como la absorción, mediante un diseño que preserve la unidad del sistema sin desdibujar la especificidad de cada función.

Desde esta perspectiva, la conducción civil no se satisface únicamente con una dependencia formal respecto de autoridades no uniformadas. Requiere, además, dirección pública especializada, responsabilidades claramente definidas y mecanismos efectivos de supervisión sobre un sistema que ejerce coerción intensa y continua sobre personas privadas de libertad. En este ámbito, la calidad de la arquitectura institucional importa no solo por razones de eficacia administrativa, sino también porque condiciona la forma en que se distribuyen las prioridades, se ejerce la custodia y se previenen dinámicas que pueden deteriorar las condiciones de vida intrapenitenciaria.

En ese marco, una alternativa institucional más consistente sería que el servicio penitenciario y el futuro servicio de reinserción social queden sujetos a una jefatura civil superior común, radicada en el Ministerio de Seguridad Pública, siempre que esa autoridad cuente con competencia técnica acreditada en materias penitenciarias y de reinserción, y que se asegure la autonomía funcional, orgánica y presupuestaria de ambos servicios. Una fórmula de esta naturaleza permitiría resguardar la unidad estratégica de la ejecución penal, evitar la marginación institucional de la reinserción y, al mismo tiempo, impedir que esta quede subsumida en una lógica exclusivamente custodial.

Para que esa solución resulte consistente, el diseño institucional debiera contemplar, a lo menos, una delimitación expresa de competencias, mecanismos obligatorios de coordinación, criterios diferenciados de evaluación y una responsabilidad política clara sobre el conjunto del sistema. Solo así sería posible articular seguridad penitenciaria y reinserción social como funciones distintas, pero convergentes, dentro de una institucionalidad capaz de conducir el sistema con coherencia, especialización y equilibrio. En definitiva, la cuestión central no se agota en la adscripción institucional de Gendarmería, sino en la capacidad de la reforma para implementar un modelo que fortalezca la custodia sin desdibujar la reinserción ni debilitar las garantías que deben regir en todo contexto de privación de libertad.

VII. Conclusiones

La incorporación de Gendarmería de Chile a las Fuerzas de Orden y Seguridad Pública puede resultar atendible en lo que respecta a la dimensión custodial y de seguridad del servicio, pero no parece suficiente, por sí sola, para resolver los problemas estructurales del sistema penitenciario. La cuestión decisiva no radica únicamente en el cambio de adscripción institucional, sino en los efectos que este puede producir sobre la organización de la ejecución penal en su conjunto.

En particular, el diseño actualmente previsto genera una asimetría relevante entre dos funciones que forman parte de una misma política pública: la custodia penitenciaria y la reinserción social. Mientras la primera recibe un reconocimiento inmediato y reforzado, la segunda queda diferida a una definición posterior. Esta diferencia puede proyectarse sobre la conducción del sistema, la asignación de prioridades y la forma en que se organiza la ejecución penal durante el período transitorio, con el riesgo de acentuar una lógica predominantemente custodial sin abordar de manera suficiente los déficits que afectan tanto la gestión de la custodia como la reinserción social.

En estas condiciones, la consistencia institucional de la reforma dependerá de la forma en que se implemente y de la capacidad del Estado para resguardar, desde el inicio, una diferenciación funcional clara entre custodia y reinserción, una definición oportuna de la institucionalidad de esta última y mecanismos adecuados de conducción civil, coordinación y control. Solo bajo esas condiciones el cambio podría contribuir al fortalecimiento del sistema penitenciario sin debilitar las salvaguardas estructurales que deben regir en todo contexto de privación de libertad.

VIII. Recomendaciones preventivas finales

En atención a lo anterior, y considerando la especial sensibilidad de los contextos de privación de libertad, se formulan las siguientes recomendaciones a las autoridades competentes:

1. Resguardar una definición institucional oportuna de la reinserción social. La implementación de la reforma debiera evitar que la reinserción social quede entregada a una decisión residual o tardía. Para ello, resulta necesario asegurar desde etapas tempranas una

ubicación orgánica clara, competencias definidas y formas precisas de articulación con el servicio penitenciario.

2. Asegurar una diferenciación funcional suficiente entre custodia y reinserción. Las autoridades competentes debieran evitar que se proyecte sobre el conjunto del sistema un mismo régimen concebido exclusivamente desde funciones custodiales, especialmente mientras subsista una composición funcional mixta. Ello exige reglas claras en materias de responsabilidades, formación, carrera, evaluación y coordinación.

3. Fortalecer la conducción civil y la coordinación del sistema. Cualquiera sea la arquitectura institucional que finalmente se adopte, esta debiera asegurar conducción civil efectiva, delimitación clara de competencias, coordinación estable entre funciones y mecanismos suficientes de supervisión y control sobre el conjunto del sistema penitenciario.

4. Evitar que el fortalecimiento de la custodia debilite las salvaguardas estructurales del sistema. Si el propósito de la reforma es reforzar la capacidad estatal de control penitenciario, su implementación debiera desarrollarse dentro de marcos claros de responsabilidad institucional, profesionalización y resguardo efectivo de las condiciones de vida y de las garantías básicas de las personas privadas de libertad.

IX. Bibliografía

Normativa nacional

Boletín N° 13.124-07, proyecto de reforma constitucional que incorpora a Gendarmería de Chile dentro de las Fuerzas de Orden y Seguridad Pública.

Constitución Política de la República de Chile. Decreto Supremo N° 100, 2005, fija el texto refundido, coordinado y sistematizado de la Constitución Política de la República de Chile.

Decreto Ley N° 2.859, 1979, fija ley orgánica de Gendarmería de Chile.

Ley N° 19.296, 1994, establece normas sobre asociaciones de funcionarios de la Administración del Estado.

Ley N° 21.154, 2019, designa al Instituto Nacional de Derechos Humanos como el Mecanismo Nacional de Prevención contra la Tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes.

Instrumentos internacionales

Código de Conducta para Funcionarios Encargados de Hacer Cumplir la Ley (1979).

Convención Americana sobre Derechos Humanos (1969).

Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (1966).

Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (1966).

Principios Básicos sobre el Empleo de la Fuerza y de Armas de Fuego por los Funcionarios Encargados de Hacer Cumplir la Ley (1990).

Protocolo Facultativo de la Convención contra la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes (2002).

Reglas Mínimas de las Naciones Unidas para el Tratamiento de los Reclusos (Reglas Nelson Mandela) (2015).