



UNIVERSIDAD DE CHILE  
FACULTAD DE DERECHO  
DEPARTAMENTO DE CIENCIAS PENALES

---

**LA CRIMINALIZACIÓN DE LA HUELGA EN EL  
ARTÍCULO 11 DE LA LEY N° 12.927**

**MEMORIA DE PRUEBA PARA OPTAR AL GRADO DE LICENCIADO EN  
CIENCIAS JURÍDICAS Y SOCIALES**

JAVIERA ALEJANDRA DÍAZ SÁEZ  
PROFESORA GUÍA: DRA. MYRNA VILLEGAS DÍAZ

SANTIAGO, CHILE

2022

## AGRADECIMIENTOS

Quiero agradecer en primer lugar a mis padres. Sin su cariño y apoyo incondicional nada de esto hubiese sido posible.

A la profesora Myrna Villegas, por su extraordinaria guía y acompañamiento en este proceso.

A mi gato, Benito Alfredo. Se perdió durante tres días cuando estaba finalizando este trabajo. Pero volvió. Y me hizo muy feliz por eso.

A Saira, por su lealtad inquebrantable.

A Montgomery, por el mantra más poderoso de todos los tiempos, que me dio fuerzas.

A Stray Kids. Gracias por acompañarme durante 9.259 minutos este año. Me dieron la motivación y ánimos necesarios en todo este período.

A las amistades que me han acompañado y me seguirán acompañando. Gracias por toda la contención emocional y los buenos momentos vividos desde mi llegada a Santiago. En especial a Estela, por sus valiosos consejos y soportarme en los momentos más difíciles.

## TABLA DE CONTENIDO

RESUMEN	5
INTRODUCCIÓN	6
CAPÍTULO I. LA HUELGA Y SU TRATAMIENTO EN EL ORDENAMIENTO JURÍDICO CHILENO	8
1. Nociones generales sobre el derecho de huelga	8
1.1. Concepto de huelga	11
2. Consagración constitucional de la huelga en Chile	12
3. La huelga en el Código del Trabajo	17
4. Legitimidad de las restricciones o prohibiciones al derecho de huelga	19
CAPÍTULO II. EL ARTÍCULO 11 DE LA LEY N° 12.927: ANTECEDENTES HISTÓRICOS Y BIEN JURÍDICO PROTEGIDO	23
1. Antecedentes históricos del artículo 11 y su contenido en modelos legislativos de Seguridad Interior en Chile.	23
1.1. Ley N° 8.987	25
1.2. Ley 12.927 de Seguridad del Estado.	30
2. Bien jurídico protegido.	32
2.1. Normalidad de las actividades nacionales.	35
2.1.1. Relación con el concepto de orden público.	35
2.1.2. Naturaleza del bien jurídico protegido.	39
CAPÍTULO III. EL TIPO PENAL EN EL ARTÍCULO 11 DE LA LEY N° 12.927	42
1. Inciso primero del artículo 11 de la Ley N° 12.927	43
1.1. Conducta o acción típica	43
1.1.1. Parte objetiva de la conducta típica	44
1.1.2. Modalidades de ejecución de la conducta típica.	47

1.1.3. Clasificación del tipo penal según la modalidad de la parte objetiva: delito de resultado.	49
1.1.4. Parte subjetiva de la conducta típica.	54
1.2. Sujetos del tipo penal.	57
1.2.1. Sujeto activo.	57
1.2.2. Sujeto pasivo.	58
1.3. Objetos del tipo penal.	59
2. Inciso segundo del artículo 11 de la Ley N° 12.927.	60
2.1. Aspectos objetivos del tipo.	60
2.1.1. Clasificación del tipo penal según la modalidad de la parte objetiva: delito de mera actividad.	62
2.1.2. Autoría y participación.	63
2.2. Aspectos subjetivos del tipo penal.	63
2.3. Sujetos del tipo penal.	65
2.4. Objetos del tipo penal.	65
<b>CAPÍTULO IV. PRINCIPALES PROBLEMÁTICAS RELACIONADAS AL ARTÍCULO 11 DE LA LEY N° 12.927</b>	<b>66</b>
1. Aplicación práctica del artículo 11 de la Ley N° 12.927	66
1.1. Consejos de Guerra (1973–1974)	68
1.2. Jornadas de Protesta Nacional (1983 – 1987)	70
2. Críticas internacionales a la normativa	72
3. Relación del tipo penal del artículo 11 de la Ley N° 12.927 con otros tipos penales.	76
3.1. Tipos penales especiales contenidos en la Ley N° 12.927 de Seguridad del Estado	77
3.2. Tipos penales generales contenidos en el Código Penal.	78
<b>CONCLUSIONES</b>	<b>80</b>
<b>BIBLIOGRAFÍA</b>	<b>83</b>
	4

## RESUMEN

La presente tesis pretende ofrecer una descripción, tanto en lo sustantivo penal como en lo dogmático y en lo práctico de la figura jurídica contenida en el artículo 11 de la Ley N° 12.927 de Seguridad del Estado, que tipifica la interrupción o suspensión colectiva, paro o huelga, cuando éstos produzcan alteraciones en la normalidad de las actividades nacionales. Asimismo, se busca problematizar respecto a cómo esta norma incide dentro de la regulación de la huelga en el ordenamiento jurídico chileno, para elucidar como vendría representar una concepción criminalizada del conflicto laboral y un menoscabo para el principio de la libertad sindical.

Se partirá por examinar la huelga y su tratamiento en la legislación chilena, para así dar una correcta introducción al marco jurídico extrapenal con el que se relaciona el artículo 11 y en donde se sientan sus bases. Posteriormente, se analizarán los distintos modelos legislativos de seguridad interior del Estado que han imperado en nuestro país, en relación con el bien jurídico protegido por la norma objeto de análisis de esta tesis. Además, se efectuará un análisis del tipo penal y de las distintas modalidades de la conducta típica contenidas en esta disposición.

Finalmente, se expondrán las principales problemáticas relacionadas a esta norma, que darán cuenta de un historial de aplicación práctica represiva ante conflictos laborales y de la posibilidad de invocar otros tipos penales distintos para resguardar el bien jurídico protegido por el artículo 11, a fin de evitar la utilización de una norma que, en su redacción, criminaliza una institución que está plenamente reconocida en la mayoría de los Estados democráticos del mundo.

## INTRODUCCIÓN

En el ordenamiento jurídico chileno existe la Ley N° 12.927 de Seguridad del Estado, publicada en 1958. En sus aspectos sustantivos y penales viene a agrupar una serie de figuras que representan una parte fundamental de lo que es la esfera del derecho penal político chileno.

La Ley de Seguridad del Estado ha sido utilizada con distintos fines, dependiendo del modelo legislativo de seguridad interior del Estado vigente en esa época. Originalmente formulada con la finalidad de proteger el régimen democrático de nuestro país, resulta irónico que el momento histórico donde se vería mayormente aplicada fue en el contexto de un gobierno autoritario, durante la dictadura cívico–militar de Augusto Pinochet Ugarte, en donde la Ley N° 12.927 fue invocada con propósitos de reprimir la manifestación popular en contra del régimen.

Posterior al retorno a la democracia, ha sido aplicada en conflictos laborales, estudiantiles e indígenas. Su aplicación más famosa en el último tiempo tuvo lugar durante el estallido social de octubre de 2019, en el que el gobierno de Sebastián Piñera presentó una cantidad sin precedente de querellas por esta ley desde el término de la dictadura.

Por la revisión de su antecedente histórico directo, la Ley N° 8.987 de “Defensa Permanente de la Democracia”, se puede observar que ha existido la figura de alteraciones al orden público producto de interrupciones o suspensiones colectivas, paros o huelgas. Estos supuestos normativos se incluirían dentro de la Ley N° 12.927 en la sección denominada “Delitos contra la Normalidad de las Actividades Nacionales”. Es aquí donde se encuentra contenido el artículo 11, objeto de la presente tesis.

Pese a todo el uso que ha tenido la Ley N° 12.927 en distintos momentos históricos de nuestro país, cabe decir que el artículo 11 es una de las disposiciones de este cuerpo normativo que menos aplicación práctica ha tenido, habiendo sido invocada para reprimir el escalamiento de conflictos laborales o para la persecución de opositores políticos, principalmente durante el período posterior al golpe militar de 1973. No obstante, esta escasa aplicación de la norma no implica que ella no ha resultado relevante o que los gobiernos no hayan hecho un uso “indirecto” de la misma, pues en la realidad política ha servido para suprimir amenazas en el corto de plazo de sectores esenciales paralizados, que podían poner en riesgo la estabilidad del gobierno de turno.

A partir de lo anterior, la hipótesis de este trabajo es que el artículo 11 de la Ley N° 12.927 representaría una concepción criminalizada de la institución de la huelga y un directo menoscabo al principio de la libertad sindical, dado que se estaría haciendo uso del derecho penal para resolver problemas sociales, lo que degenera de forma natural en una reducción del debate democrático. Como norma, esta sería especialmente llamativa, pues va en contra de la tendencia en el derecho comparado, donde se busca dar un mayor amparo legal a la huelga, en vez de restringir excesivamente sus alcances y volverla objeto de sanciones penales.

El objetivo de la presente tesis es realizar un análisis crítico del artículo 11 de la Ley N° 12.927 en sus aspectos sustantivo penales y dogmáticos, indagando sobre las consecuencias prácticas que ha tenido el mantenimiento de esta norma en el ordenamiento jurídico chileno.

Para el cumplimiento de este objetivo, se presenta una investigación teórica y descriptiva, que se valdrá del método analítico y exegético, al partir efectuando un repaso de la huelga y su tratamiento en el ordenamiento jurídico chileno, para luego hacer un estudio e interpretación del artículo 11, analizando su historia a lo largo de los distintos modelos de seguridad interior del Estado que han imperado en nuestro país y descomponiéndolo en sus partes más esenciales. De esta forma, se terminará por identificar los núcleos problemáticos de esta norma derivados de una aplicación histórica con finalidades represivas y disuasivas de la protesta social.

Una de las principales limitaciones detectadas para el cumplimiento del objetivo señalado es el escaso abordaje que ha tenido esta norma en la doctrina nacional, además de una gran dificultad para ubicar jurisprudencia sobre este artículo. Los fallos citados en este trabajo son, en su mayoría, referencias encontradas en textos, ante la imposibilidad de encontrar las sentencias originales, muchas veces por la antigüedad de los procesos.

Esta investigación pretende ser un aporte relevante a la discusión sobre los alcances prácticos de la Ley de Seguridad del Estado, dando cuenta de la problemática que crea el mantenimiento de esta norma en la legislación, dado que ha tenido efectos disuasivos en la protesta social por concebir la institución de la huelga desde un prisma delictivo, impidiendo con ello que ésta pueda ostentar una pluralidad de objetos o finalidades legítimas. Asimismo, busca contribuir a la disciplina de las ciencias penales, dado que establece una conexión muy relevante y poco tratada con el Derecho del Trabajo.

# CAPÍTULO I. LA HUELGA Y SU TRATAMIENTO EN EL ORDENAMIENTO

## JURÍDICO CHILENO

### 1. Nociones generales sobre el derecho de huelga

El análisis del artículo 11 de la Ley N° 12.927 de Seguridad del Estado y su contenido, en lo referente a sus aspectos sustantivo penales como dogmáticos, no puede iniciarse sin realizar un examen preliminar de lo que viene a ser el derecho de huelga en Chile. Es necesario despejar lo que sería el concepto de huelga, para luego delimitar su naturaleza jurídica en el ordenamiento nacional como es abordada, particularmente, en la Constitución Política de la República y en el Código del Trabajo. Esto permitirá establecer la norma objeto de análisis de este trabajo, dado que de ello se derivan una serie de consecuencias prácticas, que terminan por hacer que esta disposición represente una criminalización de la huelga en nuestro país.

En principio, se debe señalar que las piedras angulares del derecho del trabajo son el derecho individual y el derecho colectivo. Es en este último donde la huelga juega un rol como principal mecanismo de autotutela, habiendo hecho posible a los trabajadores el negociar en igualdad de condiciones con sus empleadores. Ermida ha definido a la huelga como “un instituto típico del derecho colectivo que procura efectivizar, precisamente, la autotutela laboral y la libertad sindical”<sup>1</sup>. Esto es relevante ya que, a través de su desarrollo histórico, es posible vislumbrar como la huelga se ha materializado como un instrumento para suprimir las desigualdades entre los sujetos de la relación laboral y que impiden la participación efectiva de los trabajadores en su desarrollo personal.

De esta manera, se puede señalar que el objeto de la huelga es garantizar el ejercicio del derecho de organización de los trabajadores y del derecho a negociar colectivamente, los que constituyen las principales esferas de un macro concepto muy relevante, que es el principio de la libertad sindical, el cual ha sido definido por la doctrina como: “El derecho que asiste a los trabajadores para constituir organizaciones, afiliarse o desafiliarse a ellas, a darse su propia normativa sin intervención de terceros y, especialmente, el derecho al ejercicio de la actividad

---

<sup>1</sup> Óscar Ermida, *Apuntes sobre la huelga*, (Montevideo: Fundación de Cultura Universitaria, 1986), p. 9.

sindical por medio de aquellas acciones tendientes a la defensa y promoción de los intereses que le son propios, en particular, la negociación colectiva y el derecho a huelga”<sup>2</sup>.

De la anterior definición se desprende que el contenido esencial de la libertad sindical se compondría de dos partes: primeramente, una faz orgánica, que corresponde al derecho de sindicación; es decir, la facultad de constituir, organizar, afiliarse y desafiliarse de una organización sindical, así como el ser parte en la toma de decisiones de cualquier actuación que esta realice, a fin de ejercer la acción sindical. Esta viene a ser, además, una de las primeras expresiones del principio de la libertad sindical, que surgió como respuesta al incipiente conflicto industrial o laboral, pero que en esos tiempos aún tenía una formulación muy restrictiva. Por otro lado, se encuentra también la faz funcional, que se concreta en el derecho a hacer valer los intereses colectivos de los trabajadores, por medio de lo que sería la acción reivindicatoria y participativa, canalizada mediante el ejercicio de los derechos de negociación colectiva y huelga<sup>3</sup>. Esta faz funcional surge, precisamente, porque para que la libertad sindical pueda cumplir con sus fines no basta con que los trabajadores puedan sindicalizarse, si no que deben tener el potencial de equiparse frente al empleador, para lo cual la huelga se convierte en un poderoso instrumento efectivizador, entregando un mínimo de reequilibrio a la desigualdad natural de fuerzas entre trabajadores y empleadores.

Es así como se viene a establecer la tríada de derechos que componen la libertad sindical, y en cuya formación el derecho de huelga resulta esencial. En Chile se le ha reconocido el carácter de derecho fundamental, al igual que en la gran mayoría de ordenamientos del planeta. No obstante, esto no fue siempre así. De acuerdo con Calamandrei<sup>4</sup>, la huelga pasó por una serie de etapas hasta que le fue reconocido este rango: en sus primeros días, experimentó la prohibición estatal, negándose el conflicto laboral, lo que por supuesto acarrearaba la persecución penal. Posteriormente siguió una fase de tolerancia a la huelga, para luego pasar a su consolidación como un derecho.

Esta mencionada evolución ha sido muy importante, pues autores como Caamaño han vinculado el desarrollo y reconocimiento de la libertad sindical con las transformaciones del

---

<sup>2</sup> Eduardo Caamaño y José Luis Ugarte. *Negociación colectiva y libertad sindical*. (Santiago: Legal Publishing, 2010), p. 14.

<sup>3</sup> Eduardo Caamaño. “La tutela jurisdiccional de la libertad sindical”, *Revista de Derecho (Valdivia)* 19, n°1 (jul. 2006): 77-104

<sup>4</sup> Simona Naimoli. “Individuale e collettivo in materia di sciopero alle origini del diritto del lavoro”, *La Titolarità del Diritto di Sciopero* (Bari: Cacucci, 2008), p. 107.

concepto de garantías esenciales del ser humano, asociadas al reconocimiento de los derechos sociales, lo que implicó que se aceptara que existen derechos cuyo titular no es el individuo propiamente tal, sino que un colectivo<sup>5</sup>. Esto se asocia directamente con la distinción histórica clásica que se ha hecho respecto a los derechos fundamentales, relacionada a la época en que estos hicieron aparición y se consagraron en cuerpos legales: en primer lugar, están los que se han denominado *derechos de primera generación*, que se componen de derechos civiles y políticos; y luego se da paso a los *derechos de segunda generación*, que serían los derechos económicos, sociales y culturales. Es en este segundo grupo donde se puede enmarcar a la libertad sindical, pues es necesaria una intervención activa del Estado u otras organizaciones para su promoción, goce y protección; no obstante, al igual que otros derechos sociales, la libertad sindical está sujeta a la propia formulación jurídica que le da cada Estado, pues las realidades sociales, económicas y políticas son muy diferentes entre sí, lo que incide en como estos implementan y protegen la libertad sindical en sus ordenamientos. Esto resulta significativo destacarlo pues, toda vez que se revisará más adelante en el capítulo y posteriormente en el segundo capítulo (en referencia a como aborda el artículo 11 de la Ley 12.927 la huelga y sus alcances), el tratamiento de la huelga – como uno de los ejes centrales de la libertad sindical – en el ordenamiento jurídico chileno, dista mucho de cómo está abordado en otros países en Latinoamérica, siendo mucho más restrictiva su regulación, lo que para el derecho internacional no implica una ilegalidad (pues la promoción y protección más irrestricta la gozan los derechos de primera generación, que fueron configurados como igualdades básicas respecto de la ley), pero sí un desmedro al reconocimiento real de este principio, repercutiendo en la realidad de los trabajadores chilenos.

La doctrina no solo ha plasmado a la libertad sindical como un derecho fundamental, sino que también la ha señalado como una condición previa para el ejercicio de otros derechos, implicando que por medio de este se ha podido lograr la consolidación de otros derechos sociales y laborales, como son las condiciones de vida dignas del trabajador y su familia, el derecho a la salud del trabajador o a un salario equitativo.

---

<sup>5</sup> Caamaño, *Negociación colectiva y libertad sindical*, p. 16.

## 1.1. Concepto de huelga

Es conveniente precisar la definición práctica de lo que vendría a ser una huelga como tal, pues delimitará etimológicamente lo que se entenderá contenido dentro tipo penal del artículo 11 de la Ley N° 12.927 de Seguridad del Estado, junto a qué hechos pueden llegar a ser calificados jurídicamente en virtud de esta norma. Este es un tópico que se revisará en mayor profundidad en el tercer capítulo de este trabajo.

Una definición clásica de huelga la ha situado como “una abstención colectiva del trabajo”<sup>6</sup>. Bajo esta definición, cabe destacar que el considerar la huelga como delito o como un derecho implica el resaltar la naturaleza colectiva de esta; Macchiavello señala que la huelga vendría a ser un fenómeno colectivo por el cual los trabajadores se organizan para la defensa de sus intereses colectivos, absteniéndose de forma colectiva y lícita del trabajo<sup>7</sup>.

Con el paso del tiempo esta definición ha sido superada, llevando a la doctrina a transitar hacia una noción mucho más amplia del concepto de huelga, capaz de abarcar todo tipo de perturbación del proceso productivo. Estos cambios se han ido generando por las variaciones experimentadas en las formas de trabajo relativas a la flexibilización de la producción y su organización, pasando a incluir otros tipos de perturbaciones más contemporáneas, que incluso implican trabajar, como son las huelgas de trabajo lento, la huelga activa o de hipertrabajo, la huelga de brazos caídos, de celo, la parcial, la neurálgicas, entre otras. El surgimiento de estas distintas modalidades de huelga ha respondido a la persecución del efecto de que los trabajadores tengan la capacidad de equiparar de forma más efectiva el poder del empleador.

A este respecto, un concepto mucho más moderno de huelga sería aquel que la entiende, en sus alcances actuales, como: “(...) toda perturbación producida en el proceso productivo, y principalmente la cesación temporal del trabajo, acordada por los trabajadores para la defensa y promoción de un objetivo laboral o socioeconómico”<sup>8</sup>. Es decir, se incluye cualquier alteración,

---

<sup>6</sup> Sergio Gamonal. *Derecho colectivo del trabajo*, 2ª ed. (Santiago de Chile: Abeledo Perrot, 2011), 369.

<sup>7</sup> Guido Macchiavello. *Derecho colectivo del trabajo: teoría y análisis de sus normas*, (Santiago: Editorial Jurídica de Chile, 1989), p. 214-215.

<sup>8</sup> Luis Enrique De la Villa et al. *Instituciones de Derecho del Trabajo*, 2ª ed. (Madrid: Centro de Estudios Ramón Areces, 1991), p. 451.

omisión o reducción colectiva del trabajo, pudiendo considerarse como configuratorio de una huelga acciones como el enlentecimiento exagerado del ritmo de trabajo.

En el marco jurídico internacional, la extensión del concepto de huelga ha sido interpretada de manera similar, con el Comité de Libertad Sindical, en conjunto a la Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones de la OIT señalando que la huelga vendría a ser una acción de suspensión colectiva del trabajo, por más breve que esta sea. Se añade que otras modalidades como el trabajar a mayor lentitud (como las huelgas de trabajo a ritmo lento) o el aplicar el reglamento al pie de la letra (como las huelgas de celo), entre otros tipos, también se incluyen dentro de lo que se comprende como huelga, en tanto tengan efectos tan paralizantes para la producción como la suspensión radical del trabajo. Además, la misma OIT y sus órganos reconocen estas modalidades como parte del llamado derecho de huelga, en la medida que continúen revistiendo un carácter pacífico en su ejecución<sup>9</sup>.

## **2. Consagración constitucional de la huelga en Chile**

El derecho de huelga no tiene una consagración explícita dentro de la Constitución de la República de 1980. No obstante, existe un cierto grado de consenso tanto a nivel de doctrina como de la jurisprudencia nacional de que sí estaría contenido este derecho dentro de nuestro ordenamiento jurídico. Este consenso se ha desarrollado producto de lo importante que es a nivel jurídico y simbólico el encontrar incorporado el derecho de huelga en la Constitución, pues dada la supremacía constitucional este cuerpo operará por sobre las demás fuentes del derecho e influirá en la interpretación e integración de las distintas normativas. Sobre este respecto cabe decir que existen tres tesis<sup>10</sup>, desarrolladas por la doctrina, bajo las cuales se entendería a la huelga como contemplada en la Constitución:

Primeramente, hay que partir mencionando la llamada tesis dogmática. De acuerdo con ésta, el derecho de huelga se encontraría establecido en la Carta Fundamental, por medio del principio de libertad sindical, ya explicado con anterioridad. Esta interpretación se obtendría de

---

<sup>9</sup> Bernard Gernigon et al. "Principios de la OIT sobre el Derecho de Huelga", *Revista Internacional del Trabajo*, 117 N° 4 (1998), p. 12

<sup>10</sup> Sergio Gamonal. "El Derecho de Huelga en la Constitución chilena", *Revista de Derecho (Coquimbo)* 20, N° 1 (2013), pp.105-127.

la visión tripartita de este principio, en el que el derecho de huelga se constituye como un pilar esencial.

En particular, tenemos que en la Constitución de 1980 la libertad sindical se abordaría en dos disposiciones específicas: por un lado, estaría el artículo 19 numeral 16 de la Carta Magna, que en su inciso quinto reconoce el derecho a negociar colectivamente, señalando que: “La negociación colectiva con la empresa en que laboren es un derecho de los trabajadores, salvo los casos en que la ley expresamente no permita negociar. La ley establecerá las modalidades de la negociación colectiva y los procedimientos adecuados para lograr en ella una solución justa y pacífica. La ley señalará los casos en que la negociación colectiva deba someterse a arbitraje obligatorio, el que corresponderá a tribunales especiales de expertos cuya organización y atribuciones se establecerán en ella”<sup>11</sup>. Por su parte, el numeral 19 de la misma disposición establece otra pieza clave de la libertad sindical, que es la facultad de constituir organizaciones sindicales. Aquí se debe resaltar el inciso final de este numeral, que nos dice que “La ley contemplará los mecanismos que aseguren la autonomía de estas organizaciones”<sup>12</sup>. Esta alusión explícita a la autonomía colectiva o sindical como derecho constitucional vendría a ser de donde se desprendería la huelga, pues forman parte de la autonomía sindical todos los elementos de la libertad sindical, es decir, la sindicación, la negociación y la huelga. En este caso, la huelga debe entenderse como un derecho fundamental en la medida que se constituye como la principal acción colectiva de la que los trabajadores pueden valerse para defender su dignidad.

Sin embargo, para otras esferas de la doctrina esta visión resultaría demasiado simplista, ya que al examinar la historia de la Constitución de 1980 se distingue como la falta de alusiones a la huelga como un derecho no es inusitada, si no que atiende a un cálculo previo, por medio del cual los redactores originales de este cuerpo normativo buscaban evitar los conflictos laborales, propios de cualquier sociedad democrática y pluralista, a través de la no regulación de esta acción, por cuanto la huelga bajo su concepción se asociaba directamente al marxismo

---

<sup>11</sup> Constitución Política de la República de Chile (Chile: Biblioteca del Congreso Nacional, 2022), artículo 19, numeral 16, inciso 5.

<sup>12</sup> Constitución Política de Chile, artículo 19, numeral 19.

y la lucha de clases<sup>13</sup>. Es decir, la mención a la libertad sindical no estaba destinada a que ésta operase de pleno derecho en nuestro país en todos sus aspectos esenciales.

El señalamiento de esta circunstancia es relevante porque, en materia de derecho comparado y revisando la situación de la huelga en Chile respecto a otros ordenamientos jurídicos latinoamericanos, nos encontramos con que el caso chileno es muy singular, dado que prácticamente en todos los países de la región la huelga es reconocida como un derecho constitucional explícito, entre ellos Argentina (artículo 14 bis), Bolivia (artículo 159), Brasil (artículo 9), Colombia (artículo 56), Costa Rica (artículo 61), Ecuador (artículo 326 numeral 14), El Salvador (artículo 48), Guatemala (artículo 104), Honduras (artículo 128 numeral 13), Nicaragua (artículo 83), Panamá (artículo 69), Paraguay (artículo 98), Perú (artículo 28 numeral 3), Puerto Rico (Sección 18 Artículo III), República Dominicana (artículo 62 numeral 6), Uruguay (artículo 57) y Venezuela (artículo 97)<sup>14</sup>.

Con todo, e independiente que no exista una consagración explícita de este derecho, la doctrina ha elaborado la llamada *tesis de derecho implícito* para argumentar que el derecho a huelga se encontraría contemplado tácitamente en la Carta Fundamental, por medio de una interpretación negativa sobre una disposición en específico que, al contrario de consagrar la huelga como un derecho, viene a prohibirla respecto de ciertos trabajadores. Esta norma es el artículo 19 numeral 16, que en su inciso final establece una prohibición de huelga en el sector público y servicios esenciales, señalando que: “No podrán declararse en huelga los funcionarios del Estado ni las municipalidades. Tampoco podrán hacerlo las personas que trabajen en corporaciones o empresas, cualquiera que sea su naturaleza, finalidad o función, que atiendan servicios de utilidad pública o cuya paralización cause grave daño a la salud, a la economía del país, al abastecimiento de la población o a la seguridad nacional. La ley establecerá los procedimientos para determinar las corporaciones o empresas cuyos trabajadores estarán sometidos a la prohibición de este inciso”<sup>15</sup>. Entonces, a partir de esta disposición se entiende que, dada la prohibición de huelga en casos específicos, en los no mencionados esta sí se constituiría como un derecho para todos los sujetos no contemplados en la norma señalada.

---

<sup>13</sup> José Piñera. *La revolución laboral en Chile*, 3ª ed. (Santiago: Zig-zag, 1990), p. 40.

<sup>14</sup> Gamonal, *El Derecho de Huelga*, p. 113.

<sup>15</sup> Constitución Política de Chile, artículo 19, número 16, inciso final.

De esta manera, el derecho de huelga se constituiría como un derecho constitucional implícito, tal como Caamaño y Ugarte señalan que “la mínima lógica interpretativa indica que si la norma constitucional prohíbe un caso específico de huelga, es porque ha reconocido su existencia como un derecho general”<sup>16</sup>. La búsqueda de determinar que de alguna manera la huelga si se encuentra inserta en la Constitución no solo tiene que ver con el aspirar a que esta se reconozca como un derecho de palabra, si no que, al encontrarse en la Carta Fundamental, se le puede llegar a apreciar como una garantía e instrumento del que se pueden valer los trabajadores para sus reivindicaciones laborales, en un contexto de legitimidad y legalidad.

Finalmente, se distingue la *tesis del bloque de constitucionalidad*, según la cual, aunque no exista una consagración expresa del derecho de huelga, este último si se encontraría incorporado en la Constitución, pero no por una interpretación negativa de una norma que haga alusión a la huelga, sino por aplicación de una norma en particular, que es el artículo 5 de la Constitución, en cuyo inciso segundo dispone que: “El ejercicio de la soberanía reconoce como limitación el respeto a los derechos esenciales que emanan de la naturaleza humana. Es deber de los órganos del Estado respetar y promover tales derechos, garantizados por esta Constitución, así como por los tratados internacionales ratificados por Chile y que se encuentren vigentes”<sup>17</sup>. Por lo tanto, es a través de esta norma que se ha llegado a aceptar, por la doctrina y jurisprudencia, la integración a nuestro ordenamiento jurídico de ciertos principios y normas sobre derechos humanos, provenientes de cualquier fuente, dada su naturaleza supralegal y supraconstitucional. En otras palabras, con esta tesis se supera la concepción formalista de lo que es una Constitución, elastizando sus alcances en la medida que es mayoritariamente aceptado que el catálogo de derechos fundamentales existente es amplio y no taxativo y que, por medio de esta norma, se le estaría dando reconocimiento a derechos establecidos en instrumentos distintos a la Carta Magna, con el fin de ser éstos protegidos de la misma forma y así garantizar su ejercicio efectivo.

De esta manera, es así como se entiende institucionalizado este derecho, dado que Chile ha suscrito diversos instrumentos institucionales que lo contemplan como un derecho humano esencial. Un ejemplo sería el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y

---

<sup>16</sup> Caamaño, *Negociación colectiva y libertad sindical*, p. 79.

<sup>17</sup> Constitución Política de Chile, artículo 5.

Culturales, que en su artículo 8.1 letra d) reconoce expresamente el derecho de huelga, disponiendo: “El derecho de huelga, ejercido de conformidad con las leyes de cada país”<sup>18</sup>. También están los convenios dictados por la OIT referidos a esta materia, como son el Convenio 87 sobre la libertad sindical y la protección del derecho de sindicación; el Convenio 98 sobre derecho de sindicación y negociación colectiva; el Convenio 154 sobre la negociación colectiva de forma expresa; y el Convenio 151 sobre las relaciones de trabajo en la administración pública (se hace mención a éste pues se hace cargo de la aplicación de todos los derechos asociados a la libertad sindical a los funcionarios públicos, relacionándose directamente con la norma del artículo 19 numeral 16, ya señalada).

Respecto a esta tesis, es pertinente destacar lo manifestado por Irureta, que daría cuenta de la preponderancia que tiene esta visión dentro de la doctrina: “los tratados internacionales ratificados por Chile no dejan lugar a dudas en el sentido de que la huelga constituye un derecho, el cual debe ejercerse de conformidad a la ley”<sup>19</sup>.

A nivel doctrinario se ha vuelto necesario transitar a una *tesis unitaria* referente a la consagración del derecho de huelga en la Constitución de 1980, que comprenda los puntos más relevantes de las tesis antes expuestas. Esta tesis unitaria consistiría en entender que el derecho de huelga estaría contemplado en nuestra Carta Fundamental, dado que en ella se regula el principio de la libertad sindical, que es el macro concepto bajo el cual éste se desarrolla. Lo anterior debe sumarse a la aplicación del bloque constitucional, en virtud del cual los tres pilares esenciales de este principio son derechos fundamentales reconocidos de plena vigencia en Chile, por su consagración en distintos tratados internacionales ratificados por Chile.

En suma, por más que la huelga no esté expresamente contenida en la Constitución, eso no significa que no esté incorporada de manera implícita. Por consiguiente, debe ser reconocida y cautelada como cualquier otro derecho escriturado dentro de la Carta Magna.

---

<sup>18</sup> Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (Chile: Biblioteca del Congreso Nacional, 1989), artículo 8.

<sup>19</sup> Pedro Irureta. “Constitución y Orden Público Laboral. Un análisis del art. 19 N° 16 de la Constitución chilena”, *Colección Investigaciones Jurídicas* N° 6 (Santiago: Universidad Alberto Hurtado), p. 198.

### 3. La huelga en el Código del Trabajo

A rango legal, el derecho a huelga se encuentra regulado casi íntegramente en el Código del Trabajo, siendo tratada en el Libro IV de este cuerpo legal, en el Capítulo VI de su Título IV sobre “El procedimiento de negociación colectiva reglada”. No se incorpora ninguna definición legal de este concepto, sólo haciéndose referencia a la huelga es un derecho que debe ser ejercido colectivamente por los trabajadores. La mención al término “colectivo” será muy relevante al momento de analizar la conducta típica en el tercer capítulo de este trabajo.

La revisión al tratamiento de la huelga en la legislación laboral vigente es relevante en este trabajo para efectos de exhibir el marco jurídico extrapenal con el que interactúa el artículo 11 de la Ley N° 12.927.

Mediante el análisis de las normas constitucionales de mayor rango, que consagran la libertad sindical, en conjunto con la prohibición contenida en el artículo 19 numeral 16, se puede determinar que existe un régimen jurídico restrictivo para el ejercicio de la huelga en nuestro país, con el que la regulación de la huelga en el Código del Trabajo se encuentra en plena concordancia, dado que reduce las instancias para ejercer de forma legítima la huelga a la etapa posterior de negociación directa de las partes, aceptando su uso única y exclusivamente en el caso de negociación o renegociación de un contrato colectivo. Esta circunstancia vendría a constituirse como una prohibición indirecta del derecho a huelga, pues “se somete el ejercicio de la huelga a un número de formalidades tal y a la aplicación de medios de solución de conflictos de tal envergadura, de tal detalle, de tal prolongación en su trámite que, en la práctica, tiene el efecto de volver muy difícil o imposible el ejercicio del derecho a huelga”<sup>20</sup>.

En consecuencia, en Chile no se reconoce a la huelga como un *derecho de finalidad múltiple* del que los trabajadores gozan de autonomía colectiva para ejercer llevar a cabo, si no que la restringen para que sólo sea legítima en caso de fracasar la negociación directa entre las partes.

En las sociedades más democráticas y respetuosas de las libertades sindicales, la finalidad de la huelga no está regulada por la ley – como sí lo está en el Código del Trabajo – dejando a los trabajadores la facultad de poder determinar los objetivos de la huelga que realicen.

---

<sup>20</sup> Gamonal, *Derecho colectivo del trabajo*, p. 422.

Sobre este particular, las reivindicaciones que pueden ser perseguidas por medio de la ejecución de una huelga pueden englobarse en tres tipos: 1) las huelgas de naturaleza laboral, que buscan garantizar o mejorar las condiciones de trabajo y de vida de los trabajadores; 2) las huelgas de naturaleza sindical, que aspiran garantizar los derechos de las organizaciones sindicales y de sus dirigentes; y 3) las huelgas de naturaleza política, que incluyan los intereses laborales y económicos de los trabajadores en relación a la búsqueda de soluciones políticas a cuestiones de naturaleza económica o social<sup>21</sup>. Cabe decir, en esta misma línea, que en la gran mayoría de los ordenamientos de tradición jurídico continental se le reconoce a la huelga una pluralidad de objetivos o finalidades legítimas, mientras que en el chileno, por ajustarse al modelo contractualista de reglamentación de la huelga (que le da como única finalidad a la huelga la negociación o renegociación de un convenio colectivo), da pie a que distintos tipos de huelga, reconocidos en otros países, revistan un *carácter de ilicitud* en nuestro país. Algunos ejemplos de estos tipos de huelgas ilícitas serían las de reivindicaciones políticas o las de solidaridad (con otras organizaciones de trabajadores).

El Código del Trabajo realiza una reglamentación exhaustiva, que puede llegar a resultar excesiva, sobre cómo debe realizarse una huelga, delimitando puntos tales como: la oportunidad para efectuar la votación de la huelga (artículo 348), el quórum para que se declare aprobada la huelga por los trabajadores (artículo 350) o qué sucede en caso de no alcanzarse los quórums necesarios (artículo 352).

Además del Capítulo VI, también están las regulaciones del Capítulo VI del Título IV, que se denomina “Limitaciones al ejercicio del derecho de huelga”. Se destaca aquí el artículo 359, que contiene la expresión “servicios de utilidad pública”, directamente relacionada con el artículo 11 L.S.E, que tipifica las paralizaciones que produzcan alteraciones en estos servicios. Además, resulta apropiado mencionar la prohibición contenida en el artículo 362 del Código del Trabajo, que señala que: “No podrán declarar la huelga los trabajadores que presten servicios en corporaciones o empresas, cualquiera sea su naturaleza, finalidad o función, que atiendan servicios de utilidad pública o cuya paralización cause grave daño a la salud, a la economía del país, al abastecimiento de la población o a la seguridad nacional”<sup>22</sup>. Esta norma tiene directa

---

<sup>21</sup> Gernigon, *Principios de la OIT sobre el derecho de huelga*, p. 13.

<sup>22</sup> Código del Trabajo (Chile: Biblioteca del Congreso Nacional, 2022), artículo 362.

relación con el artículo 11 de la Ley N° 12.927, en cuanto a los sujetos a los que se refieren, que son similares. No obstante, su diferencia radica en que, de acuerdo con la reglamentación del Código del Trabajo, las huelgas sólo tienen el carácter de lícitas en la medida que se realicen en un contexto de negociación colectiva reglada, siendo ilícitas todas aquellas que no se efectúen de acuerdo con este procedimiento. El que una huelga sea declarada ilícita no implica necesariamente que revista un carácter delictivo: este aspecto en específico lo viene a otorgar sólo el artículo 11 de la Ley N° 12.927, en los casos concretos que ella tipifica y que conlleven una afectación al bien jurídico “normalidad de las actividades nacionales”, que será tratado en mayor profundidad en el siguiente capítulo.

Con arreglo a todo lo expuesto en los párrafos anteriores, el Informe Anual de Derechos Humanos señaló que: “Una de las principales formas de restringir el derecho de huelga es la construcción, desde la ley, de un procedimiento que fije, con detalles, cómo se ejerce dicho derecho, determinando las formalidades, la oportunidad y los plazos de la huelga”<sup>23</sup>. De acuerdo con esto, la excesiva procedimentalización de la huelga en este cuerpo legal – con fines claramente restrictivos – representa un detrimento para el ejercicio pleno de la libertad sindical en nuestro país.

#### **4. Legitimidad de las restricciones o prohibiciones al derecho de huelga**

En los apartados anteriores se precisó el marco jurídico en el cual se asienta el derecho de huelga en Chile. Esto es relevante dado que caracterizó a las normas que tienen directa relación con la norma en análisis de esta tesis, pues esta norma también es un tipo de prohibición a la huelga, solo que con características delictuales para un específico grupo de trabajadores (que coinciden con aquellos trabajadores a quienes se les prohíbe ejercer el derecho de huelga en el artículo 19 numeral 16 de la Constitución). Los detalles del análisis de esta normativa y su contenido se abordarán en los capítulos siguientes, por lo que el objetivo en este apartado es analizar la legitimidad de las restricciones al derecho a huelga contempladas en nuestro ordenamiento jurídico y ya señaladas anteriormente, a fin de ofrecer una evaluación respecto a sí, en específico, el artículo 11 de la Ley N° 12.927 representaría, dentro de estas restricciones, una que podría llegar a considerarse como legítima.

---

<sup>23</sup> Universidad Diego Portales, *Informe Anual sobre Derechos Humanos en Chile* (Santiago: Ediciones UDP, 2008), <https://derechoshumanos.udp.cl/cms/wp-content/uploads/2021/01/Cap-03-La-huelga-como-derecho-fundamental.pdf>

Como ya se ha esclarecido, existen varias señales del carácter restrictivo mediante el cual está abordada la huelga en la legislación chilena, siendo el señalado artículo 19 numeral 16 uno de los más evidentes en este aspecto. El artículo 11 se erige en concordancia a esta norma, sobre la que existen opiniones divididas respecto a su legitimidad.

Se debe destacar que, incluso aunque la experiencia comparada muestre la excepcionalidad de la situación de Chile respecto al tratamiento dado a la huelga, al no consagrarla de forma explícita en la Carta Magna y sólo mencionarla para restringir su ejercicio, lo cierto es que esto no vuelve necesariamente ilegítima la prohibición del artículo 19 numeral 16. El Comité de Libertad Sindical de la Organización Internacional del Trabajo ha sostenido que la huelga sí puede ser objeto de restricciones, e incluso de prohibición, en la medida que sea respecto de situaciones excepcionales y calificadas, como una crisis aguda nacional o en caso que la huelga afecte la función pública o los servicios esenciales, en el sentido más estricto de la palabra. Este órgano ha indicado que: “el derecho de huelga puede ser objeto de restricciones, incluso de prohibiciones, cuando se trate de la función pública o de servicios esenciales, en la medida en que la huelga pudiere causar graves perjuicios a la colectividad nacional y a condición de que estas restricciones vayan acompañadas de ciertas garantías compensatorias”<sup>24</sup>. Es decir, la OIT ha optado por reconocer el derecho de huelga de manera general, admitiendo solo restricciones que ostenten el carácter de excepcionales y calificadas.

Sin embargo, aún habiendo sido reconocido por la OIT que sí existen restricciones a la huelga, o incluso prohibiciones, que pueden llegar a ser legítimas, se han presentado muchas críticas a nivel internacional respecto de cómo estas restricciones o prohibiciones están abordadas en nuestro ordenamiento jurídico. Un ejemplo de esto es que, en su tiempo, se dijo que el en ese entonces vigente artículo 384 del Código del Trabajo – actualmente derogado – era muy amplio, yendo “más allá de aquellos servicios cuya interrupción puede poner en peligro la vida, seguridad o la salud de las personas en toda o en parte de la población”<sup>25</sup>. Con su reforma, y reemplazo por el actual artículo 362, lo cierto es que, aunque hay una mejora respecto

---

<sup>24</sup> Oficina Internacional del Trabajo. *La libertad sindical. Recopilación de decisiones y principios del Comité de Libertad Sindical del Consejo de Administración de la OIT*, 5ª ed. Revisada (Ginebra: Organización Internacional del Trabajo, 2006), párrafo 573.

<sup>25</sup> Conferencia Internacional del Trabajo 97ª, *Informe de la Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones* (Ginebra: Oficina Internacional del Trabajo, 2008), p. 100.

de reducir los supuestos “servicios esenciales”, la norma sigue revistiendo una amplitud considerable, en armonía con la norma constitucional que se refiere a la misma materia.

La consideración de la legitimidad de ciertas restricciones va de la mano con la visión de que en un sistema democrático y pluralista no existen derechos absolutos e ilimitados, pues en el ejercicio de un derecho no se pueden terminar afectando con ello otros derechos. Se requiere entonces que se armonicen los derechos fundamentales de los ciudadanos con los de los empleadores.

Ahora bien, pese a todo lo antes señalado, un aspecto que ha preocupado especialmente a los organismos internacionales es cómo se ha aplicado la ley penal a la huelga, en el caso del artículo 11 de la Ley 12.927 sobre Seguridad del Estado, habiéndose solicitado al Estado chileno, en múltiples ocasiones, su derogación, pues se la ve como una afectación grave a la libertad sindical<sup>26</sup>. Por consiguiente, aún reconociéndose como legítimas ciertas restricciones, la del artículo 11 – por su naturaleza de tipificar una conducta – devendría en una restricción excesiva, que la OIT llama a evitar. El capítulo IV de este trabajo se extenderá más sobre esta temática, abordando las críticas internacionales que se le realizan al artículo 11 de la Ley N° 12.927, por cuanto hacen referencia a los núcleos problemáticos de esta disposición.

Por otro lado, así como existen quienes defienden la idea que las restricciones a la huelga son legítimas en la medida que no degeneren en excesos, hay sectores de la doctrina que estiman que la huelga debiese gozar de un reconocimiento y garantía totales. Un ejemplo es Uriarte, quien adhiere a esta posición pues considera que cualquier limitación o restricción que afecte a la huelga generaría una pérdida de eficacia para su ejercicio<sup>27</sup>. Asimismo, también señala que la sola continuidad de los servicios esenciales parece ser la única limitación aceptable para el derecho de huelga en cuanto a su ejercicio<sup>28</sup>.

---

<sup>26</sup> Conferencia Internacional del Trabajo 101ª, *Informe de la Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones* (Ginebra: Oficina Internacional del Trabajo, 2012), p. 111.  
[https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed\\_norm/---relconf/documents/meetingdocument/wcms\\_174831.pdf](https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_norm/---relconf/documents/meetingdocument/wcms_174831.pdf)

<sup>27</sup> Rodrigo Azócar y Álvaro Cruz González. “Limitaciones al derecho de huelga en Chile: Los servicios esenciales, el reemplazo de trabajadores y los servicios mínimos en el contexto de la reforma laboral”, *Revista chilena de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social* 6, N° 12 (2015), p. 146.

<sup>28</sup> Óscar Ermida. *Revista de Derecho Laboral*, tomo XLVI, N° 211 (Uruguay: jul-sept. 2003), p. 519.

Ugarte y Camaño, análogamente, han dicho que la procedimentalización de la huelga tiene el efecto de evitar o dificultar su ejercicio, más que solo cumplir con ordenar y racionalizar el ejercicio de un derecho en medio del conflicto laboral<sup>29</sup>.

A nivel internacional también hay críticas al marco jurídico en el cual se desarrolla la huelga, viéndose sometida a muchas restricciones y exceso de procedimientos. La misma OIT ha dicho – a pesar del reconocimiento que le ha dado como organismo a la legitimidad de ciertas prohibiciones – que no debiese complicarse la reglamentación de la huelga hasta el punto de que, en la práctica, resulte casi imposible el ejercerla por un gran número de trabajadores<sup>30</sup>.

---

<sup>29</sup> Camaño, *Negociación colectiva y libertad sindical*, p. 86.

<sup>30</sup> OIT, *La libertad sindical*, p. 120.

## **CAPÍTULO II. EL ARTÍCULO 11 DE LA LEY N° 12.927: ANTECEDENTES**

### **HISTÓRICOS Y BIEN JURÍDICO PROTEGIDO**

Este segundo capítulo se ocupa de uno de los elementos centrales y que revisten mayor relevancia en el análisis del tipo penal contenido en el artículo 11 de la Ley N° 12.927 sobre Seguridad del Estado, que es el bien jurídico protegido por este delito. Lo cierto es que la teoría del bien jurídico permite analizar, más allá de su función sistemática, la relación que existe entre un tipo penal determinado y la política criminal que inspiró su tipificación<sup>31</sup>, por lo que resulta apropiado comenzar estableciendo un vínculo respecto a los antecedentes históricos que dieron pie a la implementación de esta norma y sus distintos símiles en otros modelos legislativos de seguridad interior del Estado anteriores al vigente en la actualidad, pues permiten colegir la intención del legislador de incluir la referida disposición objeto de análisis de esta investigación y, en especial, el bien jurídico que se buscaba proteger con ella.

#### **1. Antecedentes históricos del artículo 11 y su contenido en modelos legislativos de Seguridad Interior en Chile.**

En el período de tiempo comprendido entre la promulgación de la Constitución Política de 1925 y el Golpe Militar del año 1973 se pueden encontrar distintos cuerpos legales especializados, que regulan materias de seguridad interior; estos son de carácter penal, pues contemplan disposiciones con tipos penales y sus sanciones respectivas. Al momento en que entra en vigor esta Constitución, se podía encontrar cierta regulación en materias de Seguridad del Estado en el Código Penal (de 1875), concretamente en el Título II del Libro II, aunque se podía visualizar que no había una particular sistematicidad de la materia en el ordenamiento. Los años de inestabilidad institucional comprendidos entre 1925 y 1932 dieron lugar a la dictación de varios Decretos Leyes y Decretos con Fuerza de Ley referidos a Seguridad Interior del Estado, los cuales, aunque no llegaron a mantenerse en el tiempo, si influyeron en la legislación posterior, con la definición de tipos penales como la apología a la violencia o la incitación a la revuelta.

---

<sup>31</sup> Gonzalo D. Fernández. *Bien jurídico y sistema del delito: Un ensayo de fundamentación dogmática* (Buenos Aires: Euros Editores S.R.L, 2004), p. 9.

Es a raíz de los conflictos laborales propios de la época que se comienzan a incluir en los modelos legislativos de seguridad del Estado el tratamiento a la huelga como un asunto que podría llegar a comprometer el orden público y la seguridad del país.

En el Decreto Ley N° 50, promulgado en 1932, se incluyó por primera vez una figura penal de prohibición a la huelga, aunque sin grandes especificaciones, señalando que se castigará con pena de reclusión o extrañamiento menor en cualquiera de sus grados y multa de \$ 500 a \$ 5,000, sin perjuicio de otras penas que pudiesen corresponder por otros delitos cometidos, a quienes “promuevan, estimulen o sostengan huelgas con violación a las disposiciones legales que las rigen”<sup>32</sup>. Aunque esta es la primera alusión al concepto de huelga asociado a seguridad interior del Estado, si hay registros previos de disposiciones destinadas a proteger el orden o tranquilidad públicos, como el artículo 2 del Decreto N° 1837, que prohíbe acciones que busquen interrumpir la distribución de artículos y servicios de primera necesidad, lo que da cuenta de una intención del legislador desde antaño de buscar evitar situaciones que afecten la normalidad de las actividades de los ciudadanos de Chile, formulando tipos penales para ello.

La Ley N° 6.026 evoluciona respecto a sus antecesoras, pues establece una distinción clara entre delitos contra la seguridad interior del Estado y delitos contra el orden público, fijando una prohibición a la huelga, dado que su declaración, bajo ciertas circunstancias descritas en la norma, constituye un delito contra el orden público. Así, señala en su artículo 2 inciso final: “No podrán declararse en huelga ni suspender sus labores, en ningún caso, los empleados u obreros que presten sus servicios al Estado, a las Municipalidades, o que pertenezcan a empresas semifiscales o particulares que tengan a su cargo servicios públicos. Los que promuevan, o estimulen y sostengan, esta clase de huelgas o suspensión de labores, incurrirán en la misma sanción a que se refiere este artículo”<sup>33</sup>. Es así como se vislumbra de manera concreta, por primera vez, una intención del legislador de establecer este tipo penal a fin de proteger el bien jurídico de orden público. Sin embargo, también cabe señalar que en este texto legal nunca se llega a definir o conceptualizar de manera alguna lo que constituye para el

---

<sup>32</sup> Decreto Ley N°50 (Chile: Biblioteca del Congreso Nacional, 1932), artículo 4, letra f.

<sup>33</sup> Ley N° 6.026 (Chile: Biblioteca del Congreso Nacional, 1937), artículo 2.

legislador el concepto de orden público, hecho que se volverá una constante a lo largo de los años y los modelos legislativos de seguridad interior venideros en el futuro.

Todos los cuerpos legales pertenecen a una etapa en que se buscó ampliar y profundizar de manera importante el sistema democrático en el Estado de Chile, en donde se asentaron las bases jurídicas para las décadas posteriores, tanto en lo económico como en la convivencia política, que se fundaba primordialmente en alianzas o pactos.

### **1.1. Ley N° 8.987**

Reconocida como la “Ley de Defensa Permanente de la Democracia”, esta Ley constituye lo que autores han denominado como “una solución de continuidad a las regulaciones sobre seguridad interior y orden público en el período 1925-1973”<sup>34</sup>. Aun así, con su aprobación y entrada en vigor, se revierten años de un proceso de progresiva ampliación de la democracia en nuestro país, producto de contenerse normas con excesiva vaguedad y amplitud respecto al Orden Público, las que dan lugar a posibles aplicaciones arbitrarias de la norma por parte del Estado, además de entrarse el contenido de las normas fuertemente influenciado por el contexto histórico en que se elaboró esta normativa, a comienzos del período conocido como “Guerra Fría” y con un extendido conflicto ideológico entre el Este y el Oeste. De esta manera, se distingue a la Ley N° 8.987 como un ejemplo de un modelo autoritario de seguridad interior del Estado, solo superado por la implementación de disposiciones legales más gravosas, tanto en lo concerniente a seguridad del Estado como a orden público, durante el Régimen Militar.

Una de las normas contenidas en esta ley sirve de antecedente para el contenido del posterior artículo 11 de la Ley N° 12.927. Esta es el del artículo 3, que en su numeral cuarto indica que cometen delito contra el orden público quienes “Organicen, mantengan o estimulen paros o huelgas con violación a de las disposiciones legales que los rigen y que produzcan o puedan producir alteraciones del orden público o perturbación en los servicios de utilidad pública o de funcionamiento legal obligatorio o daño a cualquiera de las industrias vitales”<sup>35</sup>. Esta disposición fue objeto, en su época, de numerosas discusiones legislativas anteriores a su aprobación, siendo criticada duramente por parlamentarios como el Senador Cruz–Coke.

---

<sup>34</sup> Jorge Mera, Felipe González y Juan Enrique Vargas, *Protección democrática de la seguridad del Estado: Estados de excepción y derecho penal político* (Santiago: Academia de Humanismo Cristiano, 1991), p. 112.

<sup>35</sup> Ley N° 8.987 (Chile: Biblioteca del Congreso Nacional, 1958), artículo 3, numeral 4.

Además, el mismo artículo establece, en su inciso siguiente del señalado numeral, una categórica prohibición a la huelga de los funcionarios públicos, señalando que “No podrán declararse en huelga ni suspender sus labores, en ningún caso, los funcionarios, empleados u obreros fiscales, municipales, de organismos del Estado, de las empresas fiscales de administración autónoma, de instituciones semifiscales. Tampoco podrán hacerlo los empleados u obreros de empresas o de instituciones particulares que tengan a su cargo servicios de utilidad pública”<sup>36</sup>. Esta prohibición se colige con prohibiciones posteriores a la huelga en nuestro ordenamiento jurídico vigente a la fecha, como la contenida en el artículo 19 numeral 16 inciso quinto de la Constitución Política de 1989, aunque en este caso, por el carácter penal del cuerpo legal en análisis, se establece directamente una sanción a su respecto, señalando que a quienes estimulen, promuevan o sostengan dichas huelgas o suspensión de labores se les aplicará la misma sanción que a quienes realicen huelgas sin ajustarse a las disposiciones legales y generando perturbaciones al orden público, es decir, la pena de presidio, reclusión, relegación o extrañamiento menores en su grado máximo, más una multa de 3.000 a 20.000 pesos.

El artículo 3 llega más lejos incluso, pues tipifica otras modalidades de huelga reconocidas a nivel doctrinario, ya mencionadas en el capítulo anterior, como la huelga de trabajo lento, señalando en el numeral quinto también cometen delito contra el orden público quienes “Inciten a ejecutar o de hecho lleven al sabotaje, la paralización, la implantación del sistema de trabajo lento o cualquier otro acto ilegal que altere o pueda alterar dolosamente el normal desarrollo de las industrias vitales del país o que perturbe o pueda perturbar el normal desenvolvimiento de un servicio público o de utilidad pública”<sup>37</sup>. Estas normas se enmarcan en una determinada coyuntura política del período en que se elaboró la Ley N° 8.987, en donde se suscitaron algunos conflictos laborales a gran escala, en las minas de carbón del sur de Chile, en las que el Partido Comunista (proscrito por esta misma Ley) exhibía una importante presencia a nivel de sindicatos, por lo que “a través de estos tipos penales, algunos de ellos muy abiertos, se pretendía sesgar esa base”<sup>38</sup>.

Consecuentemente, se puede observar que en estos delitos, relacionados con huelgas o paralizaciones colectivas, el fundamento de la tipificación son elementos que fueron valorados

---

<sup>36</sup> Ley N° 8.987, artículo 4.

<sup>37</sup> Ley N° 8.987, artículo 3.

<sup>38</sup> Mera, González y Vargas, *Protección democrática de la Seguridad del Estado*, p. 116.

positivamente para el modelo autoritario de Seguridad Interior del Estado que se buscó imponer con la entrada en vigencia de la Ley N° 8.987, orientado hacia la protección de la estabilidad del poder ejecutivo, más no de todos los poderes públicos.

Asimismo, este cuerpo legal sigue con la tendencia de no delimitar lo que vendrían a ser los bienes jurídicos “Orden Público” y “Seguridad del Estado”; solo establece tipos penales que los vulneran y, con ello, impidió durante su vigencia el poder trazar una línea divisoria entre delitos que efectivamente lesionarían estos bienes jurídicos y figuras que lesionan intereses que guardan alguna similitud con él<sup>39</sup>. Esto generó una serie de problemáticas con respecto a la aplicación de las disposiciones citadas con anterioridad. Uno de estos casos fue el de Luis León Gálvez y otros<sup>40</sup>, en relación a una huelga que tuvo lugar en la Maestranza de San Bernardo, la cual terminó por extenderse a la totalidad de obreros y otras secciones de la Empresa de Ferrocarriles del Estado. Los Tribunales consideraron irrelevante el que la huelga tuviese un carácter exclusivamente económico y gremial, a pesar de las numerosas pruebas que daban cuenta de este hecho, a razón de que los involucrados pertenecían a ciertos organismos que, en caso de realizar una huelga, configurarían un delito contra el orden público, no importando si tales huelgas, en efecto, hubieren afectado o no realmente el bien jurídico orden público, arguyendo que al señalar la Ley eso, los Tribunales no pueden sino acatar su mandato<sup>41</sup>. En otras palabras, podemos concluir que se comenzó a utilizar un criterio en exceso formalista para la aplicación de esta norma por parte de tribunales, entendiéndose que toda conducta ejecutada, si reviste características de delito contra el orden público, lo será sin distinguirse si hubo efectivamente o no lesión a este bien jurídico.

Este criterio puede observarse también en el proceso seguido en contra de Clodomiro Gangas y otros (1953) – en el que obreros de la empresa Manufacturas Sumar S.A fueron procesados por paralizar sus labores y hacer ocupación de la fábrica – en cuanto a cómo los tribunales restringían su facultad de ocupación de interpretación en estas normas que criminalizaban la huelga durante la época<sup>42</sup>. Así, y a pesar que la defensa de los imputados

---

<sup>39</sup> Tito E. Solari Peralta y Luis Rodríguez Collao, “Reflexiones en torno al concepto de seguridad del Estado”, *Revista de Derecho de la Pontificia Universidad Católica de Valparaíso* n° 12 (1988): p. 203.

<sup>40</sup> Jorge Mera, Felipe González y Juan Enrique Vargas, *Función judicial, Seguridad Interior del Estado y orden público: el caso de la Ley de Defensa de la Democracia* (Santiago: Academia de Humanismo Cristiano, 1987), p. 19.

<sup>41</sup> Mera, González y Vargas, *Función Judicial*, p. 20.

<sup>42</sup> Mera, González y Vargas, *Función judicial*, p. 21.

alegaba que los desórdenes solo ocurrieron dentro de la fábrica y estos no llegaron a alterar ni existía la posibilidad de que alterasen el orden público, junto al hecho de que la empresa en cuestión no era una que revestía las características de industria vital. Lo cierto es que la Corte de Apelaciones de Santiago estimó que si se configuraba el delito contra el orden público del artículo 3 numeral 4 de la Ley N° 8.987, sosteniendo que este texto legal era claro y que no se podía interpretar de otra manera que no fuese literal<sup>43</sup>. En el fallo pronunciado sobre este caso, la Corte llegó a definir el bien jurídico lesionado – orden público – como “la situación y estado de legitimidad normal y de armonía dentro del conjunto social, que permite el respeto y garantía de los derechos esenciales de los ciudadanos<sup>44</sup>, aunque no llega a entrar en detalles respecto a cómo los hechos imputados se constituían como alteraciones al orden público.

Un proceso que es relevante destacar es el seguido contra Felipe Castillo y otros<sup>45</sup>, como resultado de haber implantado una huelga de trabajo lento en la oficina salitrera de María Elena, que durante el año 1953 en donde sucedieron los hechos, era propiedad de la Compañía Salitrera Anglo–Lautaro. En este caso, dos dirigentes y ocho obreros fueron condenados como autores del delito de sabotaje doloso de una industria vital, del ya señalado artículo 3 numeral 5 de la Ley N° 8.987. El elemento más discutido aquí radicaba en si las conductas de los huelguistas eran o no óptimas para producir una alteración en el desarrollo de una industria vital y, en definitiva, afectar el orden público. La Corte de Apelaciones de la Serena dictó sentencia condenatoria atendiendo a una definición que entregó en el mismo fallo sobre orden público desde un ángulo económico, identificándolo como “el conjunto de medidas y reglas legales que rigen la economía, organizando la producción y distribución de las riquezas en armonía con los intereses de la sociedad”<sup>46</sup>.

Sin embargo, aun con la condena referida en este proceso, el voto de minoría del Tribunal resulta conveniente de resaltar, pues apunta a que la conducta exhibida no habría lesionado el bien jurídico orden público protegido por los términos de la Ley N° 8.987, señalando que se debía absolver a los procesados bajo el siguiente razonamiento:

---

<sup>43</sup> Mera, González y Vargas, *Función judicial*, p. 21.

<sup>44</sup> Revista de Derecho y Jurisprudencia, año 1953, 2ª p., Sección 4ª, pp. 114 ss.

<sup>45</sup> Mera, González y Vargas, *Función judicial*, p. 22.

<sup>46</sup> Revista de Derecho y Jurisprudencia, año 1954, 2ª parte, sección 4ª, pp. 123 y ss.

El orden público, bien jurídico protegido por la Ley de Defensa de la Democracia y que no ha sido definido (por ella) tiene algunas características propias que lo hacen diferenciar en su significación de aquel otro orden público general de amplia significación por alteración de convivencia al infringirse el orden público y que como dijimos se produce como consecuencia de delito y cuasi-delito o falta, por desgracia de muy frecuente ocurrencia.

En tanto, el concepto de orden público de la Ley de Defensa de la Democracia debería reunir según el voto disidente las siguientes características: a) Lesionar directamente el concepto de seguridad de los ciudadanos; b) Los resultados de la acción tienen un efecto directo o inmediato con respecto al orden público, caso distinto de otros hechos punibles que producen una alteración de él por efecto mediato, esto es, como consecuencia indirecta; c) Alteran o tienden a alterar a convivencia social; d) La alarma colectiva por el peligro común que encierran emerge junto con producirse o conocerse el hecho; e) Producen en los ciudadanos una intranquilidad en forma que hace desaparecer la paz social; f) La objetividad jurídica inmediata de los hechos no es fácil advertirla salvo como un ataque exclusivo y directo a la paz pública<sup>47</sup>.

Aquí es donde se puede vislumbrar que, en la clarificación de cómo ciertas conductas en un contexto de conflicto laboral constituirían un delito contra el orden público de la Ley N° 8.987, los tribunales deberían haber sido los encargados de efectuar un análisis diligente de los hechos, distinguiendo si existe un peligro idóneo para el Estado y para el bien jurídico. El caso analizado es cuestionable, a raíz del conocimiento de que los procesados por los hechos en la salitrera María Elena fueron solo diez y desempeñaban labores corrientes, no de alta importancia para la continuidad de las actividades, además de que las demandas de los huelguistas eran económicas, ya que buscaban mejoras en las remuneraciones, y estaban circunscritas a sólo una sección de la Oficina, por lo que el conflicto tenía un carácter local, sin poderse decir que existía un objetivo por parte de los huelguistas de perturbar el normal desarrollo de la industria, ni tampoco una posibilidad real de que, con su conducta, se pudiese lesionar este bien jurídico, al punto de ser necesaria una sanción penal.

Es así que, respecto a la jurisprudencia de la época en esta materia, autores han señalado que al no aparecer criterios definidos en la Ley 8.987, existía una tendencia por parte de Tribunales de entender que la seguridad interior del Estado y orden público eran “conceptos autónomos, «entelequias» sin una vinculación definida con los principios del ordenamiento jurídico”<sup>48</sup>, dando cuenta esto de lo que ya se afirmó con anterioridad, de que esta visión sobre

---

<sup>47</sup> Mera, González y Vargas, *Función Judicial*, p. 24.

<sup>48</sup> Jorge Mera, Felipe González y Juan Enrique Vargas, *Ley de Seguridad Interior del Estado y Derechos Humanos 1958 – 1973* (Santiago: Academia de Humanismo Cristiano, 1989), p. 47.

los bienes jurídicos del artículo 3 numeral 4 y 5 representa una concepción formalista en su aplicación, que pasa por alto la visión del derecho como conjunto.

## **1.2. Ley 12.927 de Seguridad del Estado.**

Este fue el cuerpo legal que sucedió a la Ley N° 8.987 en la regulación de los delitos contra la seguridad del Estado y el orden público. Fue publicada en el Diario Oficial el día 6 de agosto de 1958, durante el segundo gobierno de Carlos Ibáñez del Campo. Continúa regulando estas materias hasta la actualidad, aunque ha sido sujeta a modificaciones sustanciales en su contenido.

La Ley de Defensa Permanente de la Democracia es un importante antecedente de la Ley N° 12.927 (en adelante L.S.E), pues regulan elementos similares, de forma sistematizada. En algunos casos la L.S.E utiliza los mismos esquemas de la antigua Ley N° 8.987, como al clasificar los delitos según los bienes jurídicos que estos buscan proteger.

La diferencia entre estos cuerpos legales recae en el énfasis que se le da a la protección del régimen democrático de gobierno. El fin último por el cual se dictó la L.S.E fue el dejar atrás la “antidemocrática” Ley N° 8.987 y sus restricciones al pluralismo ideológico. El presidente Ibáñez del Campo, que había aplicado la Ley de Defensa Permanente de la Democracia, reconoció que esta se encontraba dirigida a eliminar de la vida cívica al Partido Comunista y fue categórico en señalar que, además de haber fracasado en esta misión, también condujo a una serie de resentimientos en la población al negar a un grupo de ciudadanos el derecho fundamental de participar en la elección de los poderes del Estado<sup>49</sup>.

El espíritu de la L.S.E de protección al régimen democrático del gobierno se observa claramente en su Mensaje, en que se señalaba que: “La democracia, concebida como la convergencia de todos los derechos, tanto de los débiles como de los poderosos, determina el carácter de imprescindible que tiene el ejercicio regular de la autoridad”<sup>50</sup>. Es interesante esto, dado que tras el golpe militar de 1973 y la imposición de un modelo legislativo autoridad de seguridad interior del Estado, se desvirtuaría este sentido original de la L.S.E y, en vez de perseguirse conductas que lesionaban bienes jurídicos protegidos por este texto legal, se termina

---

<sup>49</sup> Felipe González, *Modelos legislativos de seguridad interior: 1925–1989*. Revista chilena de Derechos Humanos, N° 11 (1989), p. 21.

<sup>50</sup> Mensaje presidencial de la Ley N° 12.927. En Mera, González y Vargas, *Ley de Seguridad Interior del Estado*, p. 11–12.

utilizando a la L.S.E como un instrumento de persecución a quienes hacían ejercicio de sus derechos civiles y políticos, tales como la protesta o la libertad de expresión.

La L.S.E comprende en su formulación original ocho títulos, correspondiendo los cuatro primeros a la regulación de diversas figuras delictivas y sus sanciones. De este modo, el Título I abarca los delitos contra la Soberanía Nacional y la Seguridad Exterior del Estado; el Título II contempla aquellos delitos que atentan contra la Seguridad Interior del Estado; en el Título III se encuentran los delitos contra el Orden Público; y, en el Título IV, se regulan los delitos contra la normalidad de las actividades nacionales. Es en este último donde se encuentra localizado el artículo 11 L.S.E, objeto de análisis de la presente investigación.

Esta disposición señala como delito, asignándole la pena de presidio o relegación menores en sus grados mínimo a medio – que va desde los 61 días a los 3 años – a “toda interrupción o suspensión colectiva, paro o huelga de los servicios públicos o de utilidad pública; o en las actividades de la producción, del transporte o del comercio producidos sin sujeción a las leyes y que produzcan alteraciones del orden público o perturbaciones en los servicios de utilidad pública o de funcionamiento legal obligatorio o daño a cualquiera de las industrias vitales (...)”<sup>51</sup>.

Entonces, respecto al bien jurídico protegido por esta norma, se debe partir señalando que representa una innovación respecto a los tipos penales similares contenidos en los modelos legislativos de seguridad interior del Estado revisados anteriormente, toda vez que, en lo relativo a conflictos laborales y paralización de actividades, el bien jurídico que tradicionalmente se protegía era el orden público, mientras que la L.S.E define un nuevo bien jurídico, la normalidad de las actividades nacionales, que se busca proteger con normas como el artículo 11.

Es a partir del inciso primero de este artículo que se puede extraer qué entiende el legislador por una afectación a la normalidad de las actividades nacionales, estableciendo situaciones en las que conflictos laborales u otros pueden dar lugar a que estas se produzcan. No obstante, es claro desde un principio que existe una estrecha relación entre la normalidad de las actividades nacionales y el orden público, ya que la norma incluso hace alusión a este último concepto. El artículo 11 L.S.E asocia la normalidad de las actividades con el funcionamiento de

---

<sup>51</sup> Ley N° 12.927 (Chile: Biblioteca del Congreso Nacional, 2021), artículo 11.

los servicios públicos y de las actividades de producción, transporte y comercio – es decir, actividades que resultan de suma importancia para el funcionamiento de la economía nacional – estimando su operatividad como tan vital para la comunidad que se establece esta norma justamente para protegerlo mediante la imposición de sanciones penales para quienes lo afecten. La relación del bien jurídico con el derecho penal económico se tratará en el apartado siguiente, en el que se diseccionará más a fondo la naturaleza de este bien jurídico, fuera de los antecedentes históricos que ya se han revisado.

## **2. Bien jurídico protegido.**

El concepto de bien jurídico se ha vuelto muy relevante dentro de la teoría del delito en la doctrina contemporánea, a la luz de corrientes doctrinarias que buscan reivindicar principios como el de la proporcionalidad y el de la prohibición de excesos, apelando al fundamento teleológico–racional de las normas penales (este es el llamado paradigma de “orientación a las consecuencias” o *Folgen–orientierung*<sup>52</sup>). Dependiendo de las épocas, el legislador ha ido plasmando determinados intereses en las normas penales, si estima que estos merecen protección. De esta manera, se establece que se configura un bien jurídico cuando un interés termina plasmado dentro de una norma incriminatoria.

Fernández ha señalado, a este respecto, que “La intervención penal significa una solución de extrema ratio y, por tanto, está gobernada por los principios de la “intervención mínima” y de exclusiva protección de los bienes jurídicos”<sup>53</sup>; constituyéndose ésta como una clasificación significativa, pues hace hincapié en la importancia del concepto de bien jurídico para el derecho penal, al permitir vislumbrar la relación del tipo penal objeto de análisis contenido en la L.S.E con política criminal que inspiró su tipificación. Así, el bien jurídico representa un elemento esencial para interpretar el sentido de la ley penal y establecer los alcances del tipo delictivo, facilitando el “delimitar la materia de la prohibición, conforme la finalidad y sentido teleológico de la ley”<sup>54</sup>, además de cumplir con una función sistematizadora, dado que sirve como elemento de aglutinación, clasificación y jerarquización de los diferentes tipos penales contenidos en distintos cuerpos legales en el ordenamiento jurídico nacional.

---

<sup>52</sup> Winfried Hassemer, *Fundamentos del Derecho Penal* (Barcelona: Bosch, 1984), p. 34.

<sup>53</sup> Fernández, *Bien jurídico y sistema del delito*, p. 1.

<sup>54</sup> Fernández, *Bien jurídico y sistema del delito*, p. 9.

La doctrina nacional se ha referido a los bienes jurídicos protegidos por los delitos contra la seguridad interior del Estado, encontrándose tres posiciones sobre este tópico<sup>55</sup>: i) Están quienes niegan que exista un bien jurídico protegido por esta clase de delitos, ya que el ordenamiento jurídico en su conjunto no puede atribuirse a sí mismo la calidad de interés penalmente tutelado, dado que en estos tipos de delitos la lesión no recaería en bienes valorados por las normas, “sino sobre la fuente de la valoración misma”<sup>56</sup>; ii) Aquellos que estiman que en estos delitos sí existiría un bien jurídico protegido, pues esta es una calidad asignada por el propio Estado, quien, como ente político, puede llegar a ser afectado por delitos de carácter político; y iii) Los que sostienen que la protección en estos delitos no se estaría brindando al Estado directamente, sino a determinados bienes que le pertenecen y se asocian a él. El presente trabajo se centra en esta tercera visión, relacionándola con la L.S.E porque en este cuerpo legal se le estaría atribuyendo personalidad jurídica al Estado, lo que le legitimaría para actuar como titular de intereses protegidos por la L.S.E, así como para utilizar este texto legal para proteger a aquellos en cuya representación actúa: la sociedad.

Como se señaló, la L.S.E contiene cuatro títulos dedicados a la tipificación de delitos, siendo los dos primeros los que efectivamente se refieren a delitos que atentan contra la Seguridad del Estado. Sin embargo, el Título III se refiere a delitos que afectan al orden público y, el Título IV (en donde se encuentra el artículo 11) hace alusión a delitos contra la normalidad de las actividades nacionales. A partir de esto, conviene señalar que la doctrina ha entendido que no es que se haya presentado una ampliación del concepto de seguridad del Estado – entendiendo por éste el “derecho del ente estatal a su propia subsistencia, a la integridad de su territorio y a la continuidad o permanencia de su organización institucional”<sup>57</sup> – por haberse incluido otros bienes jurídicos distintos a la protección del Estado dentro de este cuerpo legal. El caso es que, en esta ley, se contemplan figuras que atentan contra la tranquilidad pública, el orden público o la normalidad económica, que son bienes cuyo titular es la sociedad y no el Estado propiamente tal. No obstante, eso no significa que estos intereses no deban ser

---

<sup>55</sup> Solari y Rodríguez, *Reflexiones en torno al concepto de seguridad del Estado*, pp. 206-207.

<sup>56</sup> Carlos Kunsemuller, *Estudio de los Delitos Atentadores contra la Seguridad del Estado* (Santiago: Editorial Jurídica de Chile, 1970), p. 9.

<sup>57</sup> Solari y Rodríguez, *Reflexiones en torno al concepto de seguridad del Estado*, p. 214.

protegidos, ya que resultan ser puntos relevantes para asegurar el bien común de los habitantes de Chile.

La verdadera problemática que se ha generado al incluirse la protección de bienes jurídicos como el orden público y la normalidad de las actividades nacionales dentro de un cuerpo legal cuyo nombre señala que se refiere a la protección de la Seguridad del Estado, es que ha degenerado en una confusión respecto a si acciones que alteran o buscan alterar el orden público, social o económico constituyen realmente un ataque al Estado, mediante el cual se persigue su desaparición, la afectación a su integridad territorial o la modificación a su estructura institucional<sup>58</sup>. Esto, para autores como Rodríguez y Solari, pone de manifiesto la improcedencia de mezclar ambas categorías de delitos, pues el legislador habría incurrido en un error al mezclar bajo una misma denominación, figuras que protegen bienes jurídicos que no tienen nada en común, esto ya que mientras los delitos contra la seguridad del Estado atentan contra bienes que le pertenecen al Estado, aquellas figuras que vulneran el orden público o la normalidad económica lesionan bienes jurídicos cuyo titular es la sociedad en su conjunto<sup>59</sup>.

No obstante, respecto a lo anterior conviene decir que, aunque no sea el Estado, sino la sociedad, la titular de bienes como el orden público o la normalidad de las actividades económicas, esto no significa que el Estado no cuente con legitimación para protegerlos, dado que es el ente que tiene el deber superior de actuar para velar por los intereses de las personas, a fin de asegurar la protección de sus intereses que son relevantes jurídicamente. Por consiguiente, y aun con esta problemática elucidada en el párrafo anterior sobre la sistematicidad de los bienes jurídicos y sus figuras incluidas en la L.S.E, cabe señalar que el Estado si puede valerse de esta Ley como instrumento para cumplir con su obligación de protección a estos bienes jurídicos.

Respecto a las consecuencias que ha tenido la confusión que se ha generado entre delitos que atenten contra la Seguridad del Estado y otros que alteren el orden público, social y económico – al encontrarse estas figuras abordadas en el mismo cuerpo legal – se abordará este tópico en mayor profundidad en los próximos capítulos, pues incide directamente en como el artículo 11, en su formulación actual, termina por concebir la huelga y otras paralizaciones

---

<sup>58</sup> Solari y Rodríguez, *Reflexiones en torno al concepto de seguridad del Estado*, p. 203.

<sup>59</sup> Solari y Rodríguez, *Reflexiones en torno al concepto de seguridad del Estado*, p. 222.

colectivas como atentados a la institucionalidad y, en consecuencia, la vuelve objeto de una criminalización injustificada, aun conociéndose la relevancia de la huelga para el Estado de Derecho.

## **2.1. Normalidad de las actividades nacionales.**

No existe ninguna definición o consenso doctrinario respecto a este concepto, pero, ante todo, se debe distinguir a luz del análisis histórico efectuado con anterioridad, la existencia de una profunda relación entre este concepto y el de orden público, pues normas que sirvieron de antecedente del artículo 11 en previos modelos legislativos de seguridad interior del Estado solían estar destinadas a proteger este bien.

### **2.1.1. Relación con el concepto de orden público.**

Sobre el bien jurídico protegido por el artículo en análisis, en principio autores estiman que sería el orden público, dados los términos de la misma norma, cuyas conductas penadas suponen serios deterioros o atentados en contra de este bien. No obstante, se ha señalado que “la propia L.S.E hace una diferencia al respecto y no integra esta figura dentro del Título III, “De los Delitos Contra el Orden Público”, sino que dentro de un nuevo acápite cual es el Título IV denominado “Delitos Contra la Normalidad de las Actividades Nacionales”<sup>60</sup>.

Por lo tanto, es esta normalidad de las actividades nacionales la que pareciese ser el bien jurídico protegido en el artículo en análisis. Esta visión se ve reforzada al advertir que los delitos contemplados en el Título IV son de una menor relevancia a los establecidos en el Título precedente de la L.S.E, lo que se puede extraer a partir de la menor pena que se les asigna en relación con aquellos que atentan contra el orden público.

Respecto al concepto de orden público, se destaca que no existe una definición o concepto general de este a nivel doctrinario. Couture lo definió como “el conjunto de valoraciones de carácter político, social, económico o moral, propias de una comunidad precisada, en un momento histórico determinado, que fundamentan su derecho positivo y que

---

<sup>60</sup> Raúl Campusano, “Análisis de los tipos penales de la Ley de Seguridad del Estado y de su Jurisprudencia durante el gobierno militar” (memoria de prueba para optar al grado de licenciado en ciencias jurídicas y sociales, Universidad de Chile, 1991), p. 166.

éste tienda a tutelar”<sup>61</sup>. Para Henri Capitant “es el conjunto de instituciones y reglas destinadas a mantener en un país el buen funcionamiento de los servicios públicos, la seguridad y la moralidad de las relaciones entre particulares y cuya aplicación en las convenciones no puede ser en principio excluida por los contratantes”<sup>62</sup>. Claro Solar, por su parte, lo define como “El arreglo de las instituciones indispensables a la existencia y funcionamiento del Estado y que miran a la Constitución, a la organización y al movimiento del cuerpo social, así como las reglas que fijan el estado o capacidad de las personas”<sup>63</sup>.

En ocasiones, la jurisprudencia nacional también ha hecho referencia al concepto de orden público, intentando subsanar su escaso desarrollo legislativo. En sentencia de fecha 13 de marzo de 1954, en el proceso cursado contra Felipe Castillo y otros, ya referenciado con anterioridad en lo concerniente a la Ley de Defensa Permanente de la Democracia, la Corte de Apelaciones de La Serena señala “Aún cuando el concepto jurídico de orden público no aparece precisado en nuestra legislación que con tanta frecuencia se remite a él, es lo cierto que a través de la casuística, de su alcance legal y de los comentarios de los tratadistas, es posible desprender que por tal concepto debe entenderse la situación de normalidad y armonía existente entre los elementos de un Estado, conseguida gracias al respeto cabal de su legislación, y en especial de los derechos esenciales de los ciudadanos, situación dentro de la cual se elimina toda perturbación de las normas morales, económicas y sociales imperantes y que se ajusta a los principios filosóficos que informan dicho Estado”<sup>64</sup>.

A partir de las definiciones anteriores de orden público, se puede elucidar que estas son escasas y suelen omitir el señalarlo como un concepto jurídico, limitándose solo a entregar una idea general sobre esta materia. Lo cierto es que no se puede admitir una definición estricta de orden público, dada su naturaleza. Así, hay consenso a nivel de doctrina que este sería un concepto difuso, amplio e impreciso. Para entender como se ha planteado el orden público dentro de la L.S.E, se debe analizar este concepto de manera globalizado, entendiendo que el orden público se compone de varias esferas, en las que se incluyen sus derivados del orden

---

<sup>61</sup> Eduardo J. Couture, *Vocabulario Jurídico, con especial referencia al derecho procesal positivo vigente uruguayo* (Montevideo: Bianchi Altuna, 1960).

<sup>62</sup> Fernando Fueyo L, *Revista de Derecho Español y Americano* n° 18, año XII (1967): p. 44.

<sup>63</sup> Tomás Mac Hale, “Orden, orden público y orden público económico”. *Anales de la Facultad de Derecho Cuarta Época* vol. VIII, n° 8 (1968).

<sup>64</sup> *Revista de Derecho y Jurisprudencia*. Ed. Jurídica. Tomo 51. Sección 4°, p. 123.

social o el orden económico; este último siendo aquel que específicamente se viene a lesionar de acuerdo con las conductas tipificadas en el artículo, en lo referente al funcionamiento normal de actividades que son esenciales para la economía nacional.

El que se busque la protección del funcionamiento de la economía tiene mucho que ver con la expansión del derecho de propiedad durante el siglo XX, a raíz de las crisis económicas propias del período. De esta manera, la propiedad deja de ser patrimonio exclusivo de un individuo para convertirse en un elemento esencial de la organización de la sociedad<sup>65</sup>. Así, el Estado tiene el deber de resguardar las instituciones del orden económico, ya formen parte estas del propio aparato estatal o que se encuentren en las manos de privados.

La normalidad de las actividades nacionales se constituye como un bien jurídico protegido por la legislación penal a razón de su “valor de relación social”<sup>66</sup>. En otras palabras, porque contiene una relación valiosa tanto para la autorrealización del individuo en la comunidad como para el propio desarrollo del sistema social, que a su vez reviste el carácter de básica y esencial, al ser indispensable para la organización y correcto funcionamiento del sistema social. A través de la protección efectiva de este bien jurídico, se les permite a los individuos participar activamente en la vida social en aspectos tan relevantes del día a día como son las actividades económicas, a fin de alcanzar sus objetivos.

El referenciado “valor de relación social” que importa la normalidad de las actividades nacionales influye en la categoría de la teoría del delito denominada antijuridicidad, que es definida por la doctrina como “la característica de contrariedad al derecho presentada por una conducta”<sup>67</sup>. En líneas generales, el examen de antijuridicidad debe realizarse posterior al de la tipicidad, con el objeto de establecer no sólo si una conducta es *formalmente antijurídica* (es decir, que infringe el ordenamiento jurídico importando un desvalor del resultado), sino también si es *materialmente antijurídica*, al realizar un juicio de valor sobre si la conducta conlleva un riesgo o lesiona un bien jurídico protegido por la legislación (pues es un interés valioso para la

---

<sup>65</sup> Ricardo Oyarzún Urzúa, “El delito económico atentatorio contra el orden público económico” (Memoria para optar al grado de licenciado en ciencias jurídicas y sociales, Universidad de Chile, 1983), p. 9.

<sup>66</sup> Fernández, *Bien jurídico y sistema del delito*, p. 142.

<sup>67</sup> Hans Jescheck, *Lehrbuch des Strafrechts* (Berlín: Teil, 1968), p. 158

sociedad). Lo que se busca es determinar si hay alguna autorización legal expresa o causal de justificación para ejecutar la conducta típica socialmente dañosa de formar excepcional<sup>68</sup>.

La mencionada distinción de antijuridicidad supone la posibilidad de eximir de responsabilidad penal por falta de dañosidad social de la conducta desplegada, aun cuando no concurren causales de justificación expresa. No obstante, este no sería el caso del artículo 11, en tanto las conductas que alteren normalidad de las actividades nacionales requieren para que se constituyan como antijurídicas el que generen daños de diversa índole a la sociedad en su conjunto, por la naturaleza “colectiva” del bien jurídico, aspecto que se revisará en mayor profundidad en el siguiente subapartado.

Así las cosas, la visión crítica de este trabajo respecto al artículo 11 L.S.E no radica en la protección que se le da al bien jurídico “normalidad de las actividades nacionales”, ni en como influiría al analizar la antijuridicidad material de una conducta a la luz de esta norma, sino en la descripción vaga e imprecisa del tipo penal que indica. Estas imprecisiones, en la formulación vigente de esta disposición, han permitido que esta disposición sea utilizada por instituciones del Estado para silenciar la protesta social, lo que corresponde a un tópico que se revisará en mayor profundidad en los próximos capítulos.

En lo que respecta al bien jurídico propiamente tal, este trabajo adhiere a una postura de que si es pertinente la inclusión de una norma que proteja un bien jurídico de estas características en nuestro ordenamiento jurídico, ya que cumple con el propósito de cautelar un interés que es relevante para la población. No obstante, sería más adecuado que esta inclusión se realice en el ordenamiento general que en una ley especial – tal y como se aborda hasta la actualidad – dado que el bien jurídico analizado es susceptible de ser atacado por cualquier persona y perjudica a la sociedad en su conjunto.

Sobre lo anterior, se destaca que la doctrina estima que el Código Penal es la fuente natural de los atentados contra la seguridad del Estado, sin perjuicio de que otros cuerpos normativos puedan establecer penas más severas en el caso de personas que, atentando contra este bien, infrinjan un deber de índole personal, como podrían ser los funcionarios públicos de

---

<sup>68</sup> Sergio Politoff, Jean Matus y María Cecilia Ramírez, *Lecciones de Derecho Penal chileno. Parte General* (Santiago: Editorial Jurídica de Chile, 2004), p. 209.

orden civil o militar<sup>69</sup>. Si se extrapola esta visión a la normalidad de las actividades nacionales, se puede concluir que es lógica la protección de este bien jurídico mediante figuras comprendidas en el Código Penal, justificándose su protección en leyes especiales en el caso de las conductas atentatorias contra este bien sean ejecutadas por ciertos funcionarios que llevarían a que se configure una figura delictiva de mayor gravedad.

A propósito de la relación de este bien jurídico analizado con la economía, ya expuesta, se plantea la problemática de determinar las características del bien jurídico y su naturaleza, lo que es un punto muy discutido dentro de la esfera del derecho penal económico. Aunque ya se ha dicho con anterioridad que la L.S.E está fuertemente ligada a políticas criminales que han ido sucediéndose a través de los distintos gobiernos desde su promulgación – lo que reflejaría el fundamento de la norma, por la intención del legislador al incluirla en el ordenamiento jurídico –, en la práctica, la vinculación del artículo 11 con el derecho penal económico daría cuenta, nuevamente, de cómo la normalidad de las actividades nacionales es un concepto polisémico, demasiado amplio, difícil de aislar o de recortar, pues recoge afectaciones a intereses de distinta naturaleza<sup>70</sup>, pudiendo ser estos públicos o privados, sociales o de índole laboral, etc. En el siguiente subapartado se intentará delimitar la naturaleza de este bien y sus características principales.

### **2.1.2. Naturaleza del bien jurídico protegido.**

La normalidad de las actividades nacionales es un bien jurídico que se reviste aparentemente las características de “colectivo”, por su resguardo a un interés difuso de la sociedad, como es la economía nacional. Aun con cuestionamientos en épocas anteriores, dada la imprecisión clásica de esta clase de bienes, el caso es que en la actualidad se ha transitado a una mayor aceptación de que el derecho penal debiese extender su protección a intereses menos individuales, como es el caso del contemplado en el artículo objeto de análisis de esta investigación.

Los bienes jurídicos colectivos o supraindividuales son aquellos que sirven a los intereses de muchas personas, los que se caracterizan, primeramente, por su universalidad, pues

---

<sup>69</sup> Solari y Rodríguez, *Reflexiones en torno al concepto de seguridad del Estado*, 220.

<sup>70</sup> Carlos Martínez-Buján Pérez. *Derecho Penal Económico. Parte especial* (Valencia: Tirant lo Blanch, 1999), p. 26.

nadie puede ser excluido de su uso y, en segundo lugar, por el hecho de que el uso o disfrute de ese bien jurídico por un individuo A no impide o perjudica el de un individuo B<sup>71</sup>.

En relación con este tópico, autores han principiado a distinguir que la creación de bienes jurídicos colectivos constituye una técnica del derecho penal para la anticipación de la tutela penal y, por ello, existiría “una profunda relación de complementariedad entre estos y los delitos de peligro abstracto, puesto que la mayoría de los nuevos delitos de peligro abstracto constituyen figuras orientadas a la tutela de tales bienes jurídicos”<sup>72</sup>. Esto es relevante para la definición del tipo penal del artículo 11, objeto de estudio del próximo capítulo de este trabajo, dado que el inciso segundo de esta norma constituye, justamente, una figura de peligro.

El gran inconveniente de fijar el bien jurídico analizado como uno de carácter colectivo es que suscita problemas al querer comprobar cuál es su estructura delictiva adecuada<sup>73</sup>, punto sobre el que no hay consenso en cuanto a la aplicación del artículo 11 por los Tribunales chilenos. El hecho es que a través de una conducta determinada – como la paralización de servicios públicos o de utilidad pública o la paralización de actividades productivas, comerciales o del transporte que produzcan alteraciones en el orden público o perturbaciones en servicios de utilidad pública – no siempre puede afirmarse que la normalidad de las actividades nacionales es lesionada o puesta en peligro de forma concreta.

Una propuesta a fin de evitar la criminalización injustificada de la institución de la huelga a partir de la norma en análisis es que esta se debería orientar hacia la protección de los riesgos futuros y no como reacción al presente. Aquí se debe distinguir entre un hecho aislado de uno con consecuencias realmente lesivas para el colectivo: un ejemplo sería que una huelga de un sector específico de trabajadores dentro de una empresa transportista de alimentos no tiene la misma repercusión que una en la cual un amplio espectro del gremio de camioneros paraliza sus actividades, ello debido al nivel al que puede escalar la huelga y si, con su desarrollo y alcances, puede llegar a perturbar la normalidad económica del país. Este razonamiento se extrae

---

<sup>71</sup> Robert Alexy. “Individuelle Rechte und kollektive Güter”, en Weinberger (comp.). *Internationales Jahrbuch für Rechtsphilosophie und Gesetzgebung, Aktuelle Probleme der Demokratie* (1989): pp. 49-54.

<sup>72</sup> Gabriela Prado Prado y Mario Durán Migliardi, “Sobre la evolución de la protección penal de los bienes jurídicos supraindividuales. Precisiones y limitaciones previas para una propuesta de protección penal del orden público económico en Chile”. *RDUCN* (Revista de Derecho Universidad Católica del Norte), v. 24, n° 1 (201): pp. 263–295.

<sup>73</sup> Robert Hefendehl, “¿Debe ocuparse el derecho penal de riesgos futuros? Bienes jurídicos colectivos y delitos de peligro abstracto”. *Revista electrónica de ciencia penal y criminología* n° 4 (2002): p. 4.

a partir de las problemáticas que se generarían en este último caso se suscitarían en el futuro: esto es, en caso de que los huelguistas decidan mantener su paralización por un período tal hasta que se convirtiese en la regla dentro del gremio, conllevando una afectación al abastecimiento de distintas zonas del país. La doctrina ha señalado, a tal efecto, que “encontrar normas para el futuro, actuar con miras a lo que puede acontecer, sería, según determinados pronósticos, más acertado que querer reaccionar a posteriori ante errores, omisiones o catástrofes del presente”<sup>74</sup>. Así, se debería apuntar en la norma hacia conductas que representen un peligro de lesión al bien jurídico en estudio y que a determinada escala (llegando a afectar varios puntos del país) pueden atender contra él, en vez de hacer alusión al resultado de que efectivamente se produjeron alteraciones en el orden público o servicios de utilidad pública, al conocerse la dificultad de llegar a un consenso real sobre que cuenta como una lesión a este bien.

A su vez, reducir expresiones sumamente vagas como “daño a cualquiera de las industrias vitales” a supuestos más específicos, permitirá una aplicación muchísimo más democrática de tipos penales utilizados en la práctica para proteger este bien jurídico, junto con ser menos lesivo a otras garantías constitucionales, como el ejercicio de la libertad de sindical. Con todo, lo concerniente al tipo penal y como se encuentra regulado el artículo 11, se revisará en profundidad en el siguiente capítulo.

---

<sup>74</sup> Hefendehl, ¿Debe ocuparse el derecho penal de los riesgos futuros?, p. 5.

### CAPÍTULO III. EL TIPO PENAL EN EL ARTÍCULO 11 DE LA LEY N° 12.927

En la dogmática jurídico – penal, el tipo penal se ha distinguido como la descripción general, abstracta y conceptual que hace la ley del comportamiento prohibido, siendo distinto de la tipicidad, al ser esta la coincidencia de una conducta concreta con el esquema abstracto contenido en el tipo penal<sup>75</sup>. Es decir, y de acuerdo con Garrido Montt, la tipicidad es “una característica o cualidad de la conducta que la hace adecuarse, subsumirse al tipo”<sup>76</sup>.

La doctrina contemporánea establece una serie de elementos que componen la estructura del tipo penal, relevantes para efectos de realizar un análisis de este: estos serían la conducta típica, los sujetos y los objetos. Tomando lo anterior como base, este capítulo analizará de forma individual cada uno de estos elementos para la disposición objeto de esta investigación, el artículo 11 de la Ley N° 12.927.

Como ya se ha adelantado, conforme a este texto legal:

Toda interrupción o suspensión colectiva, paro o huelga de los servicios públicos o de utilidad pública, o en las actividades de la producción, del transporte o del comercio producidos sin sujeción a las leyes y que produzcan alteraciones en el orden público o perturbaciones en los servicios de utilidad pública o de funcionamiento legal obligatorio o daño a cualquiera de las industrias vitales, constituye delito y será castigado con presidio o relegación menores en sus grados mínimo a medio.

En la misma pena incurrirán los que induzcan, inciten o fomenten alguno de los actos ilícitos a que se refiere el inciso anterior.

En tiempo de guerra externa la pena será presidio o relegación menores en su grado medio a presidio o relegación mayores en su grado mínimo<sup>77</sup>.

La jurisprudencia ha entendido, normalmente, que esta disposición no contiene uno, sino dos tipos penales: I) el inciso primero, que hace referencia a la paralización ilegal de funciones, y II) La inducción, incitación o fomento de dicha paralización<sup>78</sup>.

No existen antecedentes jurisprudenciales de uso del inciso tercero de esta norma, pues no se ha presentado alguna situación de guerra externa en nuestro país desde su inclusión en el

---

<sup>75</sup> Mario Garrido Montt, *Derecho Penal Parte General. Tomo II* (Santiago: Editorial Jurídica de Chile, 2005), p. 58.

<sup>76</sup> Garrido Montt, *Derecho Penal*, p. 58.

<sup>77</sup> Ley N° 12.927, artículo 11.

<sup>78</sup> Campusano, *Análisis de los tipos penales*, p. 165.

ordenamiento jurídico. A raíz de lo anterior, este capítulo sólo se enfocará en los dos primeros incisos, estimando al tercero como una agravante dada por la ejecución de las conductas de los primeros dos incisos en una situación excepcional como es el enfrentamiento de nuestro país a una guerra externa.

## **1. Inciso primero del artículo 11 de la Ley N° 12.927**

Para analizar este tipo penal, se debe distinguir en la redacción del artículo los elementos estructurales del tipo, que son tres: la conducta típica, sus sujetos y sus objetos<sup>79</sup>.

### **1.1. Conducta o acción típica**

No hay una definición única por parte de la doctrina de lo que se entiende por conducta típica, puesto que se utilizan distintos métodos y formas de clasificarla. Se ha entendido comúnmente que “toda conducta típica es socialmente significativa”<sup>80</sup>. A su vez, existe consenso en que, siendo el tipo penal la descripción de una conducta típica – comprendiendo a ésta como el comportamiento de un individuo –, debe ésta misma integrarse por dos fases o componentes, necesarios en todo comportamiento: I) La parte objetiva o externa, y II) La parte subjetiva o interna<sup>81</sup>. Esta distinción, según Garrido Montt, se funda en que: “Al tratar la acción se precisa que su alcance para los efectos penales es la de acción final, lo que significa que sólo es tal el comportamiento dirigido a alcanzar una meta u objetivo, para lo cual se realiza una actividad externa o material. Ello hace que en la estructura del tipo penal se haga distingo entre fase subjetiva y objetiva, toda vez que se trata de un esquema abstracto del comportamiento”<sup>82</sup>.

Los elementos típicos que conforman la estructura del tipo penal sirven de función de garantía del tipo, ya que la constatación de la ausencia de estos elementos en un caso concreto supone la falta de tipicidad del hecho y, consecuentemente, la ausencia de responsabilidad penal<sup>83</sup>.

---

<sup>79</sup> Santiago Mir Puig, *Derecho Penal Parte General* (Barcelona: Reppertor, 2011), p. 227.

<sup>80</sup> Juan Bustos y Hernán Hormazábal, *Lecciones de Derecho Penal. Volumen II* (Madrid: Trotta, 1999), p. 48.

<sup>81</sup> Mir Puig, *Derecho Penal*, p. 227.

<sup>82</sup> Garrido Montt, *Derecho Penal*, p. 66

<sup>83</sup> Bustos y Hormazábal, *Lecciones de Derecho Penal*, p. 46.

La determinación de la cualidad de típica de la acción concreta implica relacionarla con el bien jurídico protegido por la norma<sup>84</sup>, que, como ya se ha señalado en el capítulo anterior, es la normalidad de las actividades nacionales, consideradas desde el ámbito económico en particular. Para determinar la tipicidad de una situación real, Bustos y Hormazábal han señalado que se debe realizar un juicio de atribución de ésta con el modelo abstracto y genérico contenido en el tipo, a fin de encontrar la relación entre las circunstancias típicas contenidas en el inciso a analizar en este subapartado y la significación del bien jurídico protegido. Además, en la aplicación práctica de la norma, se debe corroborar si en los hechos se satisfacen esas circunstancias previstas en los tipos penales contenidos en el artículo 11.

Para efectuar un adecuado juicio de atribución, es preciso realizar un análisis de los elementos fundamentales, contenidos dentro de los dos incisos a analizar en profundidad. Estos, según Garrido Montt, son los elementos descriptivos y los normativos<sup>85</sup>, que integran la parte objetiva del tipo. Los elementos descriptivos son aquellos que son susceptibles de ser captados por los sentidos, no requiriendo de un mayor razonamiento o valoración para aprehenderlos<sup>86</sup>. Por otro lado, la doctrina denomina elementos normativos a aquellos que “sólo pueden ser aprehendidos o comprendidos mediante un proceso intelectual o valorativo”<sup>87</sup>. Los elementos que se incluyen dentro del artículo 11 se puede decir que son de tipo normativo, pues para su comprensión necesitan un complemento de carácter socio-cultural general y, para el caso de la expresión “sin sujeción a las leyes” – que se revisará más adelante – nos estaría instando a completar el contenido del artículo con otras partes de nuestro ordenamiento jurídico.

### **1.1.1. Parte objetiva de la conducta típica**

Esta parte abarca los aspectos externos de la conducta, que involucran el comportamiento humano y si el sujeto ha realizado o no una acción como se esperaba de él<sup>88</sup>.

Al analizar el inciso primero del artículo objeto de este trabajo, se debe distinguir que se comienza definiendo la conducta como “Toda interrupción o suspensión colectiva, paro o

---

<sup>84</sup> Bustos y Hormazábal, *Lecciones de Derecho Penal*, p. 47.

<sup>85</sup> Garrido Montt, *Derecho Penal*, p. 67

<sup>86</sup> Garrido Montt, *Derecho Penal*, p. 67

<sup>87</sup> Bustos y Hormazábal, *Lecciones de Derecho Penal*, p. 46–47.

<sup>88</sup> Garrido Montt, *Derecho Penal*, p. 37.

huelga”. Es necesario interpretar cada una de las expresiones señaladas, a fin de dilucidar cuándo se está cometiendo un delito y qué es lo que constituye la conducta típica.

Por el principio de legalidad, la interpretación debe apuntar, en principio, a desentrañar el sentido literal de las locuciones contenidas en la norma. Las reglas que se deben utilizar para estos efectos, de acuerdo con la doctrina, son las que se encuentran contempladas entre los artículos 19 y 24 del Código Civil<sup>89</sup>. En particular, el artículo 20 del Código Civil señala que: “Las palabras de la ley se entenderán en su sentido natural y obvio, según el uso general de las mismas palabras; pero cuando el legislador las haya definido expresamente para ciertas materias, se les dará en éstas su significado legal”. Con ello a la vista, se distingue que la postura que ha adoptado nuestra jurisprudencia nacional en su mayoría ha sido la de buscar el “sentido natural y obvio” recurriendo al Diccionario de la Real Academia Española<sup>90</sup>.

Siguiendo con un orden prelativo en materia de interpretación de la ley penal, luego la doctrina ha destacado lo referente a las definiciones legales, señalando que, si la ley las contiene, el intérprete ha de ceñirse a lo que ella señala. En caso de buscar interpretar expresiones en su sentido técnico, el artículo 21 del Código Civil dispone que: “Las palabras técnicas de toda ciencia o arte se tomarán en el sentido que les den los que profesan la misma ciencia o arte; a menos que aparezca claramente que se han tomado en su diverso”.

Ahora bien, se pasará a analizar las expresiones de este inciso:

- “*Interrupción*”: definida como la acción y efecto de interrumpir, que la RAE señala es “cortar la continuidad de algo en el lugar o en el tiempo”<sup>91</sup>. Sobre el adjetivo continuo dice es “que dura, obra, se hace o se extiende sin interrupción”<sup>92</sup>.
- “*Suspensión*”: la RAE indica respecto de suspender que sería “detener o diferir por algún tiempo una acción u obra”<sup>93</sup>. Detener es “impedir que algo o alguien sigan adelante”<sup>94</sup>.

---

<sup>89</sup> Politoff, Matus y Ramírez, *Lecciones de Derecho Penal chileno*, p. 111.

<sup>90</sup> Politoff, Matus y Ramírez, *Lecciones de Derecho Penal chileno*, p. 111.

<sup>91</sup> Real Academia Española, Diccionario de la Lengua Española, 23ª Ed. (versión 23.5 en línea), s. v. “interrumpir” [<https://dle.rae.es/interrumpir>]

<sup>92</sup> RAE, Diccionario, s. v “continuo” [<https://dle.rae.es/continuo>]

<sup>93</sup> RAE, Diccionario, s. v “suspender” [<https://dle.rae.es/suspender>]

<sup>94</sup> RAE, Diccionario, s. v “detener” [<https://dle.rae.es/detener>]

De lo anterior, se evidencia una cierta relación entre ambos conceptos. Ambos hablan de detener el funcionamiento de un proceso, aunque en el caso de la suspensión se añade que ésta puede resultar en “diferir por algún tiempo una acción”. De esto, se puede desprender que “interrupción” implica sólo el detener algo (cortando la continuidad de un proceso), mientras que “suspensión” también supone el retrasar o aplazar un proceso<sup>95</sup>.

Las dos palabras se relacionan inmediatamente con el concepto “colectiva”. Es decir, tienen que ser paralizaciones ejecutadas por una “agrupación de individuos”<sup>96</sup> para que satisfagan el tipo penal. Esto se revisará más adelante cuando se trate lo referente a los sujetos de la conducta típica.

Ni a nivel doctrinario ni jurisprudencial se ha visto algún esfuerzo relevante por delimitar más acuciosamente los conceptos incorporados en el artículo 11, pero si resulta manifiesto que tanto “interrupción” como “suspensión” colectivas tienden a asociarse con el concepto de huelga, que aparece justo después en el inciso primero, como una de las acciones que pueden llegar a configurar – cumpliendo ciertas condiciones – una conducta de carácter típica.

- “*Huelga*”: la RAE identifica la huelga como una “interrupción colectiva de la actividad laboral por parte de los trabajadores con el fin de reivindicar ciertas condiciones o manifestar una protesta”<sup>97</sup>.
- “*Paro*”: se le define indicando que sería una “interrupción de las actividades colectivas por iniciativa de algún grupo social o autoridad”<sup>98</sup>. La Real Academia Española vincula este concepto con la huelga, relacionando el paro con la huelga como una “interrupción de la actividad laboral por parte de los trabajadores”<sup>99</sup>. Esto es validado por lo que señala el Código del Trabajo respecto a la huelga, ya que la define como “un derecho que debe ser ejercido colectivamente por los trabajadores”<sup>100</sup>.

Visto lo anterior, se puede llegar a la conclusión de que, en el sentido natural y obvio entregado por la Real Academia Española, las expresiones “paro” y “huelga” guardan una gran

---

<sup>95</sup> RAE, Diccionario, s. v “diferir” [<https://dle.rae.es/diferir>]

<sup>96</sup> RAE, Diccionario, s. v “colectivo” [<https://dle.rae.es/colectivo>]

<sup>97</sup> RAE, Diccionario, s. v “huelga” [<https://dle.rae.es/huelga>]

<sup>98</sup> RAE, Diccionario, s. v “paro” [<https://dle.rae.es/paro>]

<sup>99</sup> Ibid.

<sup>100</sup> Código del Trabajo, artículo 345.

similitud. No obstante, enmarca la “huelga” en actividades laborales, mientras que “paro” se establece como una expresión mucho más general, que puede abarcar cualquier interrupción de alguna actividad, no necesariamente laboral. Sobre esto, no resulta descabellado suponer, en un inicio, que la intención del legislador era utilizar las expresiones como símiles y, a la vez, el abarcar la mayor cantidad de acepciones que se le pudiese dar al enunciado, cuando este se tuviera que aplicar a hechos que pudiesen ser calificados como típicos.

### **1.1.2. Modalidades de ejecución de la conducta típica.**

Habiéndose efectuado las definiciones pertinentes del inciso primero, es necesario distinguir que en esta disposición se pueden identificar dos supuestos o modalidades de ejecución del delito<sup>101</sup>, las que establecen distintas condiciones para la configuración del tipo penal en cada caso: la primera corresponde a las paralizaciones en servicios públicos o de utilidad pública; y la segunda son las paralizaciones en actividades productivas, del transporte o del comercio. A continuación, se analizarán ambos:

#### **a) Toda interrupción o suspensión colectiva, paro o huelga en los servicios públicos o de utilidad pública.**

Este supuesto de la norma se ha entendido que aparece sancionado penalmente a todo evento, ya que se condice con la prohibición constitucional a la huelga para los empleados públicos, contenida en el artículo 19 N° 16 de la Constitución Política de la República de 1980.

En este caso, las huelgas tienen carácter típico, dado que se asocia la disputa laboral prohibida con una conducta atentatoria del bien jurídico “normalidad de las actividades nacionales”.

#### **b) Toda interrupción o suspensión colectiva, paro o huelga en las actividades de la producción, del transporte o del comercio.**

En los casos de paralizaciones en estas actividades, se requiere para que se configure el tipo penal que éstas se produzcan “sin sujeción a las leyes” y que generen, como resultado materialmente separable de la conducta, “alteraciones en el orden público o perturbaciones en

---

<sup>101</sup> Campusano, *Análisis de los tipos penales*, p. 166.

los servicios de utilidad pública o de funcionamiento legal obligatorio o daño a cualquiera de las industrias vitales”.

Se destaca desde una primera lectura a esta modalidad de ejecución de conducta la expresión “sin sujeción a las leyes”. Este es un importante elemento normativo que establece la disposición, pues nos estaría remitiendo a otros cuerpos legales para buscar que se entienda por una “interrupción o suspensión colectiva, paro o huelga” ejecutada sin sujeción a la normativa. De esta manera, se puede concluir que la disposición en análisis no sería una norma penal completa – es decir, una que dentro de su mismo enunciado contenga al supuesto de hecho y su consecuencia jurídica<sup>102</sup> –, sino que se constituiría como una ley penal en blanco.

Cury define la ley penal en blanco como “aquella que determina la sanción aplicable, describiendo solo parcialmente el tipo delictivo correspondiente y confiando la determinación de la conducta punible o su resultado a otra norma jurídica a la cual reenvía expresa o tácitamente”<sup>103</sup>. El inciso primer del artículo 11 L.S.E se correspondería a esta definición, pues el legislador penal directamente reenvía a otros sectores del ordenamiento jurídico (no especificando cuales, por lo que nada obsta a que la “ley complementaria” pueda ser normativa extrapenal) para estudiar las distintas remisiones normativas y complementar el contenido normológico de esta disposición<sup>104</sup>.

El supuesto “sin sujeción a las leyes” da cuenta, a su vez, que esta sería una ley penal en blanco impropia, pues remite la descripción de parte de la conducta típica a otra norma de rango legal. La norma no especifica a que leyes está remitiendo al intérprete, pudiendo ser estas intra o extrapenales. No obstante, dado que la expresión hace referencia a leyes que reglen la realización de interrupciones, suspensiones, paros o huelgas, se podría subclasificar a esta norma como una ley penal en blanco impropia de remisión externa<sup>105</sup>, pues el tópico en cuestión no se encuentra abordado en el Código Penal, sino en el Código del Trabajo, en el Capítulo VI del Título IV, contenido en el Libro IV “De la Negociación Colectiva”.

---

<sup>102</sup> Pablo Silva, “Crítica a la concepción de ley penal en blanco del tribunal constitucional: un análisis a partir de la jurisprudencia sobre el artículo 299 n°3 del código de justicia militar” (memoria de prueba para optar al grado de licenciado en ciencias jurídicas y sociales, Universidad de Chile, 2019), p. 32.

<sup>103</sup> Enrique Cury Urzúa, *La ley penal en blanco* (Bogotá: Temis, 1988), p. 38.

<sup>104</sup> María Magdalena Ossandón, *La formulación de tipos penales. Valoración crítica de los instrumentos de técnica legislativa* (Santiago: Editorial Jurídica, 2011), p. 161–162.

<sup>105</sup> Cury Urzúa, *La ley penal en blanco*, p. 40.

Del texto legal mencionado en el párrafo anterior, se puede extraer la distinción entre huelgas lícitas e ilícitas, lo que permitiría delimitar de mejor forma el rango de aplicación del inciso primero del artículo 11. La doctrina ha señalado que sólo son lícitas en nuestro ordenamiento jurídico las huelgas que se realizan en un contexto de negociación colectiva, “de modo que cualquiera otra que se realice tiene carácter ilícito en los términos del citado Art. 11 de la LSE”<sup>106</sup>. Así, son ilícitas las huelgas que se realicen: I) Fuera del procedimiento de negociación colectiva reglada, II) Dentro del procedimiento de negociación colectiva reglada, pero incumpléndose con los requisitos legales que establece la legislación respecto a su votación, aprobación y ejecución (artículos 347 y siguientes del Código del Trabajo), y III) Se realizan por trabajadores que tienen la prohibición de declarar la huelga (que fue la primera modalidad de ejecución del inciso primero del artículo 11 L.S.E revisada en este capítulo).

En la modalidad de ejecución de la conducta respecto de paralización de actividades productivas, del transporte y del comercio, tenemos que son ilícitas si se desarrollan conforme al punto I) o II) del párrafo anterior. Sin embargo, para que sea típica esta conducta, también deben confluir otros aspectos externos a ella, necesarios para la configuración del tipo penal. Estos son: que produzcan “alteraciones en el orden público” o “perturbaciones en los servicios de utilidad pública”. Esto hace referencia a que la norma exige la causación de un resultado separable espacio-temporalmente de la conducta típica<sup>107</sup>. Este tópico se revisará a continuación.

### **1.1.3. Clasificación del tipo penal según la modalidad de la parte objetiva: delito de resultado.**

El inciso primero del artículo 11 L.S.E establece lo que viene a ser un delito material o de resultado, pues contempla un resultado material diferenciado del comportamiento. Es decir, se establece un tipo penal en el que la acción debe ser llevada a término por el sujeto activo para que ella tenga el carácter de típica, lo que vendría a ser “un resultado material (...) que condiciona la realización del tipo”<sup>108</sup>.

---

<sup>106</sup> Arzobispado de Santiago, *Delitos contra la Seguridad del Estado. Jurisprudencia. Tomo I* (Santiago: Vicaría de la Solidaridad, 1989), p. 286.

<sup>107</sup> Mir Puig, *Derecho Penal*, p. 230.

<sup>108</sup> Bustos y Hormazábal, *Lecciones de Derecho Penal*, p. 49.

Es importante la distinción del tipo penal contenido en este inciso primero, para efectos de determinar: 1º) la exigencia o no de relación de causalidad entre conducta y resultado; 2º) la determinación del tiempo y lugar del delito<sup>109</sup>. Ambos ejercicios deben realizarse en el marco de un proceso penal, pues para que un hecho tenga trascendencia jurídica requiere que este haya sido considerado por la descripción típica y que se le pueda relacionar causalmente con el resultado<sup>110</sup>.

Esta relación de causalidad es el límite mínimo de la responsabilidad penal, pues al sujeto activo sólo podrán atribuírsele las consecuencias de su actuar siempre que se encuentren vinculadas causalmente con ese actuar, siendo lo no causado por el comportamiento del sujeto atípico. En el caso de este inciso, los resultados materiales que se exige se produzcan por la conducta desplegada por el sujeto son los siguientes:

- “*Alteraciones al orden público*”: esta expresión tiene directa relación con el bien jurídico protegido por la norma en análisis, que es la normalidad de las actividades nacionales, así como su relación con el orden público. Este tópico ya se revisó en el capítulo anterior, por lo que el objetivo en esta sección es delimitar el sentido literal de la expresión “alteración” a este bien jurídico, y que relación tiene con la conducta tipificada por la norma.

De acuerdo con la Real Academia Española, alterar es “cambiar la esencia o forma de algo”. También indica que es “perturbar, trastornar, inquietar”. Por otro lado, la RAE define orden público como “situación de normal funcionamiento de las instituciones públicas y privadas, en la que las personas ejercen pacíficamente sus derechos y libertades”. Añade, además, que sería el “conjunto de principios informadores del orden social que constituyen un límite a la libertad de pactos”. Así, se puede decir que alterar el orden público significa cambiar el normal funcionamiento de las instituciones públicas y privadas.

En un fallo pronunciado por el 4º Tribunal Oral en lo Penal de Santiago, con fecha 5 de junio de 2017<sup>111</sup>, se estableció que se entendía que la L.S.E contempla la expresión “orden público” en un sentido amplio, pues contiene en ella otros elementos como son la seguridad

---

<sup>109</sup> Mir Puig, *Derecho Penal*, p. 230.

<sup>110</sup> Garrido Montt, *Derecho Penal*, p. 77

<sup>111</sup> 4º Tribunal Oral en lo Penal de Santiago. Sentencia Causa RUC N° 1500564925-8. RIT 151–2017 (5 de junio de 2017).

pública, los del mantenimiento del orden en sentido estricto, la tranquilidad y la sanidad pública. Con ello, se concluía que el resultado de alterar este orden público implicaría cualquier hecho de “alteraciones, coerciones o violencia” que afecten el ejercicio libre y pacífico de derechos fundamentales para las personas, como la libre circulación. Las connotaciones tan diversas que los Tribunales han determinado que puede llegar a tener el resultado material de alterar el orden público dan cuenta de una ambigüedad manifiesta, que ha propiciado que se dicten fallos en ocasiones contradictorios, respecto a hechos constitutivos del delito del inciso primero del artículo 11 L.S.E.

Un ejemplo paradigmático es el proceso seguido contra Manuel Bustos Huerta y otro<sup>112</sup>, el Tribunal en primera instancia dictó sentencia condenatoria, pues estimó que los involucrados, al desplegar la conducta de convocatoria a paro nacional el 7 de octubre de 1987, si estaban en condiciones de prever los hechos de violencia que se suscitaron durante esa jornada, los que se valoraron como “alteraciones al orden público”. Estos vendrían a ser los atentados a la propiedad pública y privada, los múltiples heridos y muertos, etc. Por otro lado, en el fallo en segunda instancia de este mismo proceso se absolvió a los procesados, a razón de que la Corte de Apelaciones estimó que no se habría configurado la acción típica del artículo 11<sup>113</sup>, toda vez que, por la declaración de los imputados, se determinó que no existía de su parte el propósito de alterar la normalidad de las actividades nacionales, sino sólo la intención de alcanzar un mejoramiento en las remuneraciones de los trabajadores. Es decir, mientras los tribunales en primera instancia fallaron en consideración a los resultados materiales de la acción, la Corte de alzada falló no atendiendo a esta circunstancia, si no al elemento volitivo de la conducta.

Cabe resaltar que los hechos descritos en el proceso penal citado en el párrafo precedente podrían haber sido calificados a la luz de otros tipos penales contenidos en la misma L.S.E, como es el artículo 6, en sus letras a) y c). Esta viene a ser justamente la problemática fundamental a la que se aboca este trabajo, pues dado que la jurisprudencia ha entendido que “alteraciones al orden público” son hechos concretos como cortes de caminos, cortes de servicios básicos, atentados contra la propiedad, etc., y no la mera realización de una “interrupción o suspensión, paro o huelga” propiamente tal – que con el avance del derecho

---

<sup>112</sup> Arzobispado, *Jurisprudencia*, p. 295–296.

<sup>113</sup> Arzobispado, *Jurisprudencia*, p. 297.

laboral, ha sido objeto de un reconocimiento cada vez más universal –, se puede cuestionar la necesidad de mantener el artículo 11 L.S.E en nuestro ordenamiento jurídico, ya que las acciones derivadas de la realización de la huelga, por medio de las cuales se puede llegar a ocasionar el resultado de alterar el orden público, son supuestos de hecho que pueden verse contenidos en otros tipos penales que exigen un resultado material similar y que también se encuentran contenidos en la L.S.E, como son los del Título III de la Ley 12.927, referente a “Delitos contra el Orden Público”. Aplicando estos tipos penales y no el artículo 11 se podría evitar criminalizar medios de protesta reconocidos por la gran mayoría de los Estados democráticos del mundo, manteniendo sanciones penales para conductas que en la práctica si generen resultados que afecten al bien jurídico protegido. Este tópico se revisará en mayor profundidad en el capítulo final de este trabajo.

- *“Perturbaciones en los servicios de utilidad pública o de funcionamiento legal obligatorio”:*

La Real Academia Española indica que “perturbar” significa “inmutar, trastornar el orden y concierto, o la quietud y el sosiego de algo o alguien”<sup>114</sup>. Entonces, con la conducta descrita en el tipo penal en análisis, lo que debe suceder es que se trastorne el orden los “servicios de utilidad pública”; un concepto que, aunque no tiene definición legal específica, si se encuentra recogido en cierta medida en el Código del Trabajo, en lo referente a cómo se efectúa la calificación de si una empresa atiende un servicio de utilidad pública o no. El artículo 362 de este texto legal señala que: “no podrán declarar la huelga los trabajadores que (...) atiendan servicios de utilidad pública o cuya paralización cause grave daño a la salud, a la economía del país, al abastecimiento de la población o a la seguridad nacional”. En el inciso siguiente de este mismo artículo se dispone que “La calificación de encontrarse la empresa en alguna de las situaciones señaladas en este artículo será efectuada cada dos años, dentro del mes de julio, por resolución conjunta de los Ministros del Trabajo y Previsión Social, Defensa Nacional y Economía, Fomento y Turismo, previa solicitud fundada de parte, la que deberá presentarse hasta el 31 de mayo del año respectivo”. Entonces, de acuerdo con este artículo, las mencionadas instituciones son las encargadas de determinar cuándo un servicio es de utilidad pública.

---

<sup>114</sup> RAE, Diccionario, s. v “perturbar” [<https://dle.rae.es/perturbar>]

A propósito de este resultado exigido para que la conducta establecida para esta modalidad de ejecución del inciso primero sea típica, se puede señalar un proceso pertinente a como los Tribunales han interpretado el enunciado de “perturbaciones en los servicios de utilidad pública”. En agosto de 1949 ocurrió una huelga ilegal en Penco, concretamente en el Sindicato Industrial Minero de la zona, en donde Juan Bautista Baeza Gangas habría “incitado” a los obreros para que no salieran de sus trabajos y se plegaran al movimiento estudiantil de Santiago, a fin de realizar un paro de 24 horas en señal de protesta. El fallo hizo hincapié en el impacto económico de una huelga en las minas del carbón, que puede llegar a producir alteraciones del orden público o perturbación en los servicios de utilidad pública<sup>115</sup>. Por ello, en primera instancia se dictó sentencia condenatoria por aplicación del artículo 3 n° 4 de la Ley N° 8.987 – que contenía un resultado de la conducta típica idéntico, solo añadiendo un supuesto de hecho de daños eventuales con la expresión “puedan producir” – lo que da cuenta de una fuerte relación entre la economía y los servicios de utilidad pública. Se ha interpretado que el resultado materialmente separable de la conducta puede ser considerado ya de gravedad, en la medida que la conducta de realizar una interrupción o suspensión colectiva, paro o huelga tenga lugar en un sector tan sensible para la economía de nuestro país como es la minería.

- “*Daño a cualquiera de las industrias vitales*”: en lo relativo a esta expresión, resalta, entre otras cosas, lo sumamente vaga que es, pues no aparece que se entiende por tales ni se determina cual es el grado de daño que tipifica el delito<sup>116</sup>.

La Real Academia Española define dañar como como “causar detrimento, perjuicio, menoscabo, dolor o molestia”<sup>117</sup>. También define el daño en derecho como “delito consistente en causar daños de manera deliberada en la propiedad ajena”<sup>118</sup>. De igual manera, señala como “vital” a aquello que es “pertenciente o relativo a la vida” y “de suma importancia o trascendencia”<sup>119</sup>. Por consiguiente, se podría decir que dañar las industrias vitales sería causar

---

<sup>115</sup> Elizabeth Lira y Brian Loveman, *Poder judicial y conflictos políticos. Tomo I (Chile: 1925 – 1958)* (Santiago: LOM, 2014), p. 552–553.

<sup>116</sup> Campusano, *Análisis de los tipos penales*, p. 167.

<sup>117</sup> RAE, Diccionario, s. v “dañar” [<https://dle.rae.es/da%C3%B1ar>]

<sup>118</sup> RAE, Diccionario, s. v “daño” En [<https://dle.rae.es/da%C3%B1o>]

<sup>119</sup> RAE, Diccionario, s. v “vital” [<https://dle.rae.es/vital>]

un perjuicio en una industria de suma importancia o trascendencia para la vida de las personas en Chile.

La ambigüedad de esta expresión ha generado diversas interpretaciones a la norma, por lo que resulta difícil delimitar los alcances exigidos en cuanto a este resultado. Este enunciado tiene una larga historia de haber sido interpretado para favorecer una aplicación represiva del artículo a fin de criminalizar la protesta social. Un ejemplo es cuando se aplicó el cuerpo legal antecesor de la L.S.E, la Ley N° 8.987, para reprimir una ola de huelgas ilegales suscitadas en los sectores público y privado durante el año 1955, a raíz de los reajustes salariales en una proporción significativamente menor, producto del plan de estabilización económica que buscaba frenar el alza de la inflación<sup>120</sup>. El gobierno calificó a las huelgas como “sediciosas” y, en particular, respecto a la huelga de los empleados del Mineral de Chuquicamata, indicó que se planificaba extenderla a otras industrias vitales “con el objeto de dañar la economía nacional”<sup>121</sup>. No obstante, nunca llegó a especificar que entendía por industrias vitales ni que antecedentes daban cuenta de que existía un plan que buscaba causar esos daños. Es destacable que, en este caso, el gobierno vinculaba a estas huelgas con la influencia del partido comunista. En consecuencia, se puede observar que el ejecutivo interpretaba de forma muy imprecisa la expresión “daño a industrias vitales” y solía utilizarla para iniciar persecuciones penales contra manifestaciones por conflictos laborales.

#### **1.1.4. Parte subjetiva de la conducta típica.**

En la determinación de la tipicidad de una conducta típica, el juicio de atribución no sólo se efectúa respecto de los elementos objetivos externos para que se materialice la conducta, sino también se debe atribuir el comportamiento conforme al sentido que la persona le otorga a dicho comportamiento<sup>122</sup>. Aquí surge lo que se ha denominado por la doctrina como dolo. Este se ha definido como la conciencia (o conocimiento) y voluntad de realizar el tipo objetivo de un delito<sup>123</sup>. Por consiguiente, consiste en que el sujeto posea pleno conocimiento de aquello que

---

<sup>120</sup> Lira y Loveman, *Poder judicial Tomo I*, p. 630-631.

<sup>121</sup> Lira y Loveman, *Poder judicial Tomo I*, p. 632.

<sup>122</sup> Bustos y Hormazábal, *Lecciones de Derecho Penal*, p. 59.

<sup>123</sup> Garrido Montt, *Derecho Penal*, p. 96.

va a ejecutar en la vida práctica y que tenga la intención de hacerlo efectivo, lo que se identifica con un concepto finalista del término.

Sin ser la intención de este trabajo el realizar una valoración crítica del tratamiento que la doctrina ha dado a los elementos subjetivos de la conducta, tenemos que al ser el delito del artículo 11 uno de acción, de su redacción se desprende que establece un tipo doloso, pero que puede distinguir que se exigirían distintas clases de dolo dependiendo de la modalidad de ejecución de la conducta típica:

**a) Toda interrupción o suspensión colectiva, paro o huelga en los servicios públicos o de utilidad pública.**

En este primer caso, se configuraría dolo directo en primer grado, pues los autores del delito persiguen la realización de este y conocen sus consecuencias: ya que se ha entendido que todos los trabajadores de servicios públicos y de utilidad pública conocen la prohibición constitucional y penal que tienen de realizar paralizaciones, por lo que cualquier conducta de interrumpir o suspender colectivamente las actividades en servicios de estas características sería dolosa. Mientras estaba vigente el cuerpo legal antecesor a la L.S.E, la Ley N° 8.987, los Tribunales eran especialmente duros al juzgar el dolo en estos tipos de interrupciones, pues señalaban que no importaba si la huelga tenía objetivos puramente gremiales y no de afectación al orden público<sup>124</sup>; la conducta sería dolosa solo por el hecho de ejecutarla, al estar esta siempre prohibida.

**b) Toda interrupción o suspensión colectiva, paro o huelga en las actividades de la producción, del transporte o del comercio.**

Para el caso de las actividades señaladas, es necesario volver a recalcar que están penadas en la medida que produzcan resultados de alteraciones en el orden público, perturbaciones en servicios de utilidad pública o daños en industrias vitales. No es menester que todos los trabajadores involucrados en la huelga conozcan que ésta no cumple con los requisitos legales, dado que presentándose el efecto material independiente de la conducta ejecutada pero relacionada con ésta se configuraría el ilícito.

---

<sup>124</sup> Mera, González y Vargas, *Función judicial*, p. 19.

En esta modalidad de ejecución de la conducta típica no se estaría penando solo al dolo de primer grado, sino también al de segundo grado, en el que el autor no busca la realización del tipo – que aquí sería el ejecutar una interrupción ilegal –, pero sabe y advierte como seguro que la conducta que despliega dará lugar al delito<sup>125</sup>, con sus resultados que afectan al bien jurídico protegido mediante alteraciones, daños y perturbaciones.

Respecto al dolo eventual – que Bustos y Hormazábal han señalado es aquel en que la realización perseguida conlleva un hecho típico probable con el cual el autor cuenta dentro de la realización llevada a cabo<sup>126</sup> – si se podría llegar a contemplar en esta modalidad de conducta. Zaffaroni señala a propósito de la finalidad y el dolo eventual: “Puede ser que la acción se dirija a un fin en principio atípico, como es el de obtener un beneficio patrimonial, pero que en la obtención de ese fin se dispongan causas – según la humana capacidad de previsión concebida como conocimiento de las leyes de causalidad en la esfera del profano – previendo que la obtención del fin atípico puede lograrse mediante la producción de un resultado típico y aceptando tal producción (...)”<sup>127</sup>.

Un ejemplo hipotético de una situación en la que se podría sancionar vía esta modalidad de conducta a trabajadores a título de dolo eventual sería en el caso del llamado a una huelga de camiones por parte de ciertos dirigentes del gremio, a fin de obtener ciertas mejoras relativas a su seguridad. Estos dirigentes, habiendo realizado un llamado a no atravesarse por las vías de la carretera, sino a no circular y apostarse en la berma, buscaban evitar que se configuraran posibles hechos ilícitos, además de que el fin perseguido era por cierto atípico. Sin embargo, ante la circunstancia de que algunos trabajadores decidieron cruzarse por la calzada y cortar el libre tránsito, los mencionados dirigentes podrían ser sancionados como autores del delito del artículo 11 L.S.E por dolo eventual, dado que nos encontraríamos con “la producción de un resultado típico concomitante que fue abarcado por la voluntad realizadora”<sup>128</sup>, dado que si es una conducta previsible el que en ese contexto se puedan producir cortes de ruta. Es muy difícil pensar en una paralización de camioneros en la carretera que no altere el orden público, dada la gran extensión del gremio y el tamaño de los camiones.

---

<sup>125</sup> Mir Puig, *Derecho Penal*, p. 271.

<sup>126</sup> Bustos y Hormazábal, *Lecciones de Derecho Penal*, p. 70.

<sup>127</sup> Zaffaroni, *Teoría del delito*, p. 117.

<sup>128</sup> *Ibid.*

El predecesor legal del artículo L.S.E, el artículo 4 numeral 3 de la Ley N° 8.987, también contemplaba el dolo eventual, por cuanto sancionaba los paros o huelgas tanto si producían como si pudiesen producir alteraciones en el orden público o perturbación en los servicios de utilidad pública o de funcionamiento legal obligatorio o daño a cualquiera de las industrias vitales<sup>129</sup>. Por esta misma razón, en este artículo la penalidad del dolo eventual era la misma que la del delito doloso.

Es interesante señalar, referente al antiguo artículo 4, que la potencialidad de producir alteraciones al orden público se relaciona no sólo con el dolo, sino también con ser un delito clasificable como de mera actividad (a diferencia del posterior artículo 11), puesto que no se exige que se produzca un resultado materialmente separable de la conducta típica, bastando el solo comportamiento para que se configure el delito.

## **1.2. Sujetos del tipo penal.**

De acuerdo con Puig, “el tipo penal supone la presencia de tres sujetos que se encuentran en una determinada relación recíproca: el sujeto activo (quien realiza el tipo), el sujeto pasivo (el titular del bien jurídico – penal atacado por el sujeto activo) y el Estado (llamado a reaccionar con una pena)”<sup>130</sup>. Para este delito en particular, el Estado es el llamado a cautelar el bien jurídico de la normalidad de las actividades nacionales y espera que la amenaza de la pena impida la actuación del sujeto activo<sup>131</sup>.

### **1.2.1. Sujeto activo.**

Es quien “lleva a cabo la actividad descrita en el tipo penal”<sup>132</sup>, lo que no debe confundirse con autoría, pues no necesariamente el sujeto activo es autor del delito.

La particularidad de la norma en análisis es que la tipicidad del inciso primero exige que la “interrupción o suspensión” sea colectiva. Por ende, se puede clasificar al delito de esta norma como uno de tipo plurisubjetivo, pues en ambas modalidades de ejecución de la conducta contenidas en este inciso el tipo exige la concurrencia de varios sujetos, para la consecución de

---

<sup>129</sup> Ley N° 8.987, artículo 4.

<sup>130</sup> Mir Puig, *Derecho Penal*, p. 228.

<sup>131</sup> Mir Puig, *Derecho Penal*, p. 228.

<sup>132</sup> Bustos y Hormazábal, *Lecciones de Derecho Penal*, p. 50.

un mismo objetivo<sup>133</sup>. La paralización, en estos casos, tiene que ser ejecutada por varias personas para tenga relevancia penal, pues se presupone que un solo individuo no tiene la capacidad de poder causar un resultado material a tal escala como para alterar el orden público o perturbar los servicios de utilidad pública. Este colectivo puede ser un grupo organizado, pero también puede tratarse de un colectivo de personas naturales, sin ser necesario que sea una organización, asociación o sindicato.

En este caso, los huelguistas son sujetos activos en su calidad de personas naturales, dado que una persona jurídica no puede ser sujeto activo de un delito de estas características<sup>134</sup>. Además, de la redacción del artículo y la asociación del concepto de huelga con “interrupción o suspensión colectiva”, en general la posición mayoritaria a nivel de jurisprudencia es que para ser sujeto activo de la conducta tipificada en esta disposición se debe ser trabajador del servicio paralizado.

### **1.2.2. Sujeto pasivo.**

Este es el titular o portador del bien jurídico cuya ofensa funda el delito. Por definición, cualquier persona puede ser sujeto pasivo de un delito, ya sea natural, jurídica o colectiva<sup>135</sup>. Es por esta razón que se puede hablar de delitos contra la Seguridad del Estado y las actividades nacionales, porque con la conducta típica se está afectando a la sociedad. Sería esta última, entonces, el sujeto pasivo, pues es la que se encuentra protegida por el bien jurídico. Por consiguiente, cabe señalar que al delito de este inciso se le puede considerar como un delito de masas, pues la acción delictiva se dirige y orienta a una masa abstracta e inconcreta de destinatarios, que al sufrir todos ellos una afección en la normalidad económica, terminan por adquirir un carácter unitario<sup>136</sup>.

El sujeto pasivo y el perjudicado tampoco coinciden necesariamente, ya que este último no comprende sólo al titular del bien lesionado por la comisión del delito, sino a todos quienes soportan consecuencias perjudiciales más o menos directas. Esto es, en el caso de la norma en análisis, quienes se vean afectados por alteraciones en el orden público o perturbaciones en los

---

<sup>133</sup> Francisco Muñoz Conde, *Teoría general del delito* (Valencia: Tirant Lo Blanch, 2007), p. 62.

<sup>134</sup> Bustos y Hormazábal, *Lecciones de Derecho Penal*, p. 51.

<sup>135</sup> Bustos y Hormazábal, *Lecciones de Derecho Penal*, p. 50.

<sup>136</sup> José Sainz Cantero, “El Delito Masa”, *Anuario de Derecho y Ciencias Penales* n° 3 (1971), p. 649–650.

servicios de utilidad pública o por daños en las industrias vitales. Un ejemplo serían las paralizaciones efectuadas por camioneros durante el año 2020, por las que se suscitaron cortes de camino en la ruta 68 y la ruta 5 Sur, que generaron desabastecimiento de combustible en algunos servicentros de Valdivia y Osorno e impidieron el normal funcionamiento de los servicios de recolección de basura<sup>137</sup>. En este caso, los conductores que transitaban por la ruta en estas circunstancias se vieron directamente perjudicados por los cortes de ruta, impidiendo su normal libre tránsito. Asimismo, todos quienes se abastecían en los servicentros afectados se vieron perjudicados por estos hechos y también quienes se veían beneficiados por los servicios de los camiones recolectores de basura. De este modo, se concluye que una colectividad de distintos tipos de personas puede llegar a ser los que se vean directamente perjudicados por el comportamiento ejecutado.

### **1.3. Objetos del tipo penal.**

A nivel doctrinario se ha presentado la distinción entre objeto material u objeto de la acción y objeto jurídico; estando el primero constituido por la persona o cosa sobre la que ha recaído físicamente la acción, mientras que el segundo corresponde en concreto al bien jurídico, objeto de la protección de la norma<sup>138</sup>. Dado que este último objeto se revisó en el capítulo anterior de este trabajo, este capítulo sólo se abocará al estudio del objeto material del delito del inciso en análisis.

Es importante no confundir el objeto material con el sujeto pasivo pues, aunque muchas veces estos coincidan, no son equivalentes (un delito en el que estos si coinciden es en el de homicidio, del artículo 392 del Código Penal). Tampoco se debe confundir con el objeto jurídico, ya que el objeto de la acción es aquello que corresponde al mundo material externo al sujeto activo sobre lo que físicamente se ejerce la actividad delictiva<sup>139</sup>.

En lo que respecta a la norma analizada por este trabajo, el objeto material serían los servicios públicos, los servicios de utilidad pública y las actividades de la producción, del

---

<sup>137</sup> El Mostrador, “Las primeras consecuencias visibles del paro de camioneros: preocupación por desabastecimiento, camiones de basura atrapados, y los primeros quiebres entre las bases y los dirigentes del sector”, 30 de agosto de 2020. En [<https://www.elmostrador.cl/destacado/2020/08/30/las-primeras-consecuencias-visibles-del-paro-de-camioneros-preocupacion-por-desabastecimiento-camiones-de-basura-atrapados-y-los-primeros-queiebres-entre-las-bases-y-los-dirigentes-del-sector/>] (Consultado el 10 de septiembre de 2020)

<sup>138</sup> Mir Puig, *Derecho Penal*, p. 229.

<sup>139</sup> Garrido Montt, *Derecho Penal*, p. 74

comercio y del transporte. Por ende, el objeto material de la conducta típica vendría a ser uno de tipo fenomenológico, dado que la acción descrita recae sobre un fenómeno jurídico, natural o social distinto a una cosa o persona<sup>140</sup>, no pudiéndosele estimar como un objeto material personal o real, al recaer la acción materialmente en instituciones y actividades. Si estos últimos se ven alterados de alguna manera, darían lugar a que se concrete la violación al interés jurídicamente protegido, al que se refiere la acción del sujeto activo<sup>141</sup>.

Aunque en principio se pudiese suponer que no es lógico que el objeto material en un tipo penal sea un fenómeno jurídico, esto si es posible y procedente, debido a que en esta hipótesis el interés tutelado se concreta en un fenómeno que tiene significado jurídico<sup>142</sup>. Esto es correcto de acuerdo con Garrido Montt, pues este jurista afirma que el objeto de la acción es una noción normativa que no siempre coincide exactamente con algo propio del mundo natural<sup>143</sup>.

## **2. Inciso segundo del artículo 11 de la Ley N° 12.927.**

Esta disposición señala que incurrirán en la pena de presidio o reclusión menores en su grado mínimo quienes “induzcan, inciten o fomenten alguno de los actos ilícitos a los que se refiere el inciso anterior”.

### **2.1. Aspectos objetivos del tipo.**

Los actos ilícitos sancionados a los que se refiere la norma son las interrupciones o suspensiones colectivas, paros o huelgas en servicios públicos o de utilidad pública, o en actividades productivas, del transporte y del comercio, al igual que en el inciso primero del artículo 11 L.S.E. La diferencia con este radica en que en el inciso segundo se especifica el tipo de autoría y participación necesario en el despliegue de la conducta para que se configure responsabilidad penal: se estaría sancionando en este caso la inducción a que realicen los actos descritos anteriormente. Así, la conducta típica en el inciso segundo sería la inducción, incitación o fomentación de la realización de paralizaciones colectivas, con los resultados

---

<sup>140</sup> Harold Vega, “El análisis del tipo gramatical”, *Justicia* n° 29 (2016), p. 53–71.

<sup>141</sup> Alfonso Reyes, *Derecho Penal* (Bogotá: Temis, 1981), p. 46.

<sup>142</sup> Perla Román, “La valoración del tipo penal como garantía del tipo personal” (Tesis para obtener el título de licenciado en derecho, Universidad de Sonora, 2012), p. 43.

<sup>143</sup> Garrido Montt, *Derecho Penal*, p 75.

previstos en el primer inciso de alteración, perturbación o daños a instituciones públicas o privadas de gran importancia para el funcionamiento normal de la vida de las personas.

De acuerdo con la Real Academia Española, inducir sería “mover a alguien a algo o darle motivo para ello” y “provocar o causar algo”<sup>144</sup>. En la misma línea, incitar se dice es “inducir con fuerza a alguien a una acción”<sup>145</sup>. Sobre fomentar, refiere que es “excitar, promover, impulsar o proteger algo”<sup>146</sup>. Todos estos conceptos están fuertemente relacionados y advierten que la conducta típica sería promover o provocar a otros para que realicen las paralizaciones sancionadas penalmente por el artículo 11.

El artículo 15 del Código Penal dispone que se consideran autores a quienes fuerzan o inducen directamente a otro a la ejecución del hecho. Esta norma no nos ofrece una definición de lo que el legislador entiende por inducción. La doctrina ha señalado respecto a inducción que esta sería la causación objetiva y subjetivamente imputable, mediante un influjo psíquico en otro, de la resolución y realización por parte de éste de un tipo de autoría<sup>147</sup>. Bustos y Hormazábal indican que instigar o inducir es “determinar dolosamente a otra persona a ejecutar un hecho doloso”<sup>148</sup>.

En consecuencia, se puede extraer que inducir consiste en influir en la psiquis de otro para hacer nacer dentro de la persona la resolución criminal. En el inciso segundo, se estaría sancionando entonces a él o los individuos que motiven a otros a tomar la decisión de ejecutar las paralizaciones en términos ilícitos.

Según la doctrina, el tipo objetivo de la inducción puede descomponerse en dos partes: a) la causación de la resolución criminal; y b) la realización del tipo de autoría<sup>149</sup>. En cuanto a la primera parte, lo relevante para que se configure este tipo penal es que el acto de inducción debe ser *conditio sine qua non* en la decisión de los autores materiales de ejecutar la interrupción

---

<sup>144</sup> RAE, Diccionario, s. v “inducir” [<https://dle.rae.es/inducir>]

<sup>145</sup> RAE, Diccionario, s. v “incitar” [<https://dle.rae.es/incitar?m=form>]

<sup>146</sup> RAE, Diccionario, s. v “fomentar” [<https://dle.rae.es/fomentar?m=form>]

<sup>147</sup> Lagos, *La inducción*, p. 23.

<sup>148</sup> Bustos y Hormazábal, *Lecciones de Derecho Penal*, p. 300.

<sup>149</sup> Bustos y Hormazábal, *Lecciones de Derecho Penal*, p. 417.

colectiva de características ilícitas. Es decir, aquí la influencia del inductor debe ser decisiva, ya que sin ella no se cometería el hecho<sup>150</sup>.

Este elemento puede verse bien elucidado en el proceso seguido contra Osvaldo Pinto Andrade y otros<sup>151</sup>, en Rol 69–80 de la Corte de Apelaciones de Antofagasta. En este caso, los procesados, al interior de un recinto empresarial, organizaron una cédula del Partido Comunista, en ese entonces proscrito, y efectuaron distintas reuniones políticas, hicieron proselitismo y distribuyeron panfletos, algunos de los cuales hacían referencia a la necesidad de hacer un paro. La sentencia de segunda instancia absolvió de autoría del delito del inciso segundo del artículo 11 L.S.E, pues estimó que para que la conducta fuese considerada típica, los actos de inducción a la paralización de actividades debían ser específicos y dirigidos directa y precisamente a la interrupción o suspensión colectiva, paro o huelga de las actividades contempladas en el inciso primero, lo que señala el Tribunal no se habría logrado acreditar en los autos.

Esta causación de la resolución criminal debe ser imputable objetivamente al inductor, que no tendrá lugar si no era previsible que surgiría esta resolución de realizar una interrupción en ciertas actividades o servicios que generen afectaciones a la normalidad de las actividades nacionales. El influjo psíquico podría ser un consejo, una solicitud, una provocación, entre otros. Lo importante es que posea la suficiente intensidad para que aparezca como adecuada para que otros decidan realizar una huelga con las características del artículo 11, fundando de esta forma la imputación objetiva<sup>152</sup>.

### **2.1.1. Clasificación del tipo penal según la modalidad de la parte objetiva: delito de mera actividad.**

A diferencia del inciso primero, este no sería un delito de resultado, sino uno de mera actividad, pues no se exige la causación de un resultado separable espacio–temporalmente de la conducta. El delito se configura en la medida que se ejecute la conducta de inducir, incitar o fomentar las paralizaciones ilícitas del artículo 11 L.S.E. Es decir, se satisface con la sola

---

<sup>150</sup> Joaquín Cuello y Borja Mapelli, *Curso de Derecho Penal Parte General* (Madrid: Tecnos, 2011), p. 152.

<sup>151</sup> Arzobispado, *Jurisprudencia*, p. 90-91.

<sup>152</sup> Bustos y Hormazábal, *Lecciones de Derecho Penal*, p. 419.

realización de la conducta descrita<sup>153</sup>. Esto es independiente del elemento volitivo en la conducta del inductor, que debe actuar con dolo directo, buscando con su actuación el inducir a otros para que terminen ejecutando efectivamente la conducta descrita.

### **2.1.2. Autoría y participación.**

Respecto a la segunda parte, en lo referente a autoría, se debe destacar que el Código Penal exige que la inducción sea directa. Esto no se predispone en el artículo, pero es la posición que los Tribunales usualmente han tomado a la hora de interpretar este inciso. Lo relevante de esto es que no se admitirían hipótesis como la inducción a la inducción para la autoría del artículo 15. En estos casos, el inductor del inductor se debe castigar como cooperador necesario del delito del inciso segundo del artículo en análisis<sup>154</sup> – es decir, como cómplice, de acuerdo con los artículos 12 y 14 del Código Penal –. No obstante, si se admitirían grados de participación como la coinducción – esto es que varios sujetos ejerzan sobre otro un influjo psíquico que cause en éste la decisión de cometer el hecho<sup>155</sup>– y la inducción accesoria<sup>156</sup>.

### **2.2. Aspectos subjetivos del tipo penal.**

El delito establecido en el inciso segundo es uno de tipo doloso, por lo que se requeriría de dolo por parte del inductor. En un concepto más restringido de dolo, preferido por la doctrina contemporánea, se ha entendido que el dolo incluiría únicamente el conocer y querer la realización de la situación objetiva descrita por el tipo del injusto, no siendo necesario que se advierta que dicha situación es antijurídica<sup>157</sup>.

Bustos y Hormazábal han señalado que existe dolo en el actuar del inductor cuando éste quiere causar la resolución criminal en los autores materiales, pero también busca que el hecho se realice efectivamente<sup>158</sup>, con los resultados previstos por el artículo 11 que darían lugar a la configuración del tipo penal.

---

<sup>153</sup> Garrido Montt, *Derecho Penal*, p. 329.

<sup>154</sup> Bustos y Hormazábal, *Lecciones de Derecho Penal*, p. 419.

<sup>155</sup> Glenda Lagos, “La inducción” (Trabajo de investigación para optar al título de máster en derecho penal, Universidad de Sevilla, 2012), p. 37.

<sup>156</sup> Bustos y Hormazábal, *Lecciones de Derecho Penal*, p. 420.

<sup>157</sup> Mir Puig, *Derecho Penal*, 267.

<sup>158</sup> Bustos y Hormazábal, *Lecciones de Derecho Penal*, p. 421.

Además, cabe decir que en este tipo penal se requiere de dolo directo. Gómez se ha referido a ello, señalando que es propio de la configuración típica de la inducción no sólo la generación en el inducido de la intención de cometer el acto ilícito sino, además, que se materialicen de forma efectiva los resultados en la vida práctica<sup>159</sup>. En pocas palabras, el autor de la inducción a la interrupción o suspensión colectiva, paro o huelga en las modalidades del inciso primero, debe perseguir necesariamente que se ejecute el delito.

La jurisprudencia ha fallado de acuerdo con esto, y suele dar especial relevancia al dolo para definir si se ha configurado o no la conducta tipificada por este inciso. En el proceso penal seguido contra Manuel Ramón Almeyda Medina<sup>160</sup>, en Rol 3–84 de la Corte de Apelaciones, los Tribunales dictaron sentencia atendiendo a su apreciación de que los hechos daban cuenta de un claro propósito por parte del reo inducir e incitar a la interrupción o suspensión colectiva de todas las actividades laborales del país. En este caso, el supuesto de hecho fue un discurso pronunciado por el reo en una reunión de clausura de la Asamblea Nacional del Movimiento Democrático Popular en el Teatro Caupolicán, en febrero de 1984. Aquí, señaló que “Antes y después del paro, el pueblo deberá elevar su organización, su movilización y su autodefensa para enfrentar la tarea de las múltiples y variadas movilizaciones que gestarán las condiciones para acometer exitosamente el objetivo central (...)”, además de decir ante todo el público “(...) El paro será un paso más y superior en el proceso de acumulación de fuerza popular propia y fuerza opositora en favor de la causa democrática. El paro nacional será, además, un proceso en el que deberemos impulsar todas las iniciativas de lucha y las reivindicaciones concretas que los diferentes sectores de la sociedad nacional hayan planteado<sup>161</sup>.

El Tribunal interpretó que estas expresiones pronunciadas tenían un claro contenido, redacción y espíritu de incitación e inducción, pues buscaban inducir a las personas a participar en la paralización. En consecuencia, la sentencia fue condenatoria. Es destacable que la sentencia también condenó por el artículo 4 letra a) de la L.S.E.

---

<sup>159</sup> María Gómez Rivero, *La inducción a cometer el delito* (Valencia: Tirant Lo Blanch, 1995), p. 337.

<sup>160</sup> Arzobispado, *Jurisprudencia*, p. 239–240.

<sup>161</sup> Arzobispado, *Jurisprudencia*, p. 239.

### **2.3. Sujetos del tipo penal.**

A diferencia del inciso primero del artículo 11 L.S.E, en donde es una exigencia para la configuración del tipo penal que el sujeto sea uno de tipo plurisubjetivo, en el inciso segundo se utiliza la expresión “los que induzcan, inciten o fomenten”, la que daría cuenta de una conducta claramente identificable como individual, que se ejecuta por personas naturales. Es decir, en este inciso, el sujeto activo de la conducta típica sería unisubjetivo, dado que el tipo penal no exige la intervención de varias personas en su realización, sino que puede ser cometido por solo un individuo<sup>162</sup>.

El sujeto pasivo sería el mismo que en el inciso antes analizado. Esto es, la sociedad en su conjunto, pues es ella la titular del bien jurídico protegido.

### **2.4. Objetos del tipo penal.**

Por la redacción del inciso segundo, el objeto material en este tipo penal sería el mismo que en el inciso primero; los servicios públicos, de utilidad pública y las actividades de la producción, del comercio y del transporte, vistas como un fenómeno jurídico y social, dado que son instituciones y actividades de vital importancia para el funcionamiento de la nación. De ahí que también se le pueda clasificar como un objeto material fenomenológico.

Este tópico ya se revisó a propósito del objeto material en el inciso primero, por lo que no se tratará en profundidad en este caso, al ser evidente la íntima relación que existe entre los dos tipos que contienen en el artículo 11 de la L.S.E.

---

<sup>162</sup> Miguel Bustos Rubio, “La pluralidad de sujetos en el delito de omisión del deber de socorro: algunas cuestiones dogmáticas”, *RJUAM*, n° 25 (2012), pp. 49-69

## **CAPÍTULO IV. PRINCIPALES PROBLEMÁTICAS RELACIONADAS AL ARTÍCULO 11 DE LA LEY N° 12.927**

En este capítulo nos abocaremos a examinar los núcleos problemáticos de la norma objeto de análisis de este trabajo, para esclarecer las consecuencias negativas que ha tenido el mantenimiento de esta disposición en nuestro ordenamiento jurídico. Primeramente, se examinará la aplicación práctica que ha tenido el artículo 11 de la L.S.E, para así determinar cuánto ha incidido en la continuidad de una concepción criminalizada de la huelga, teniendo como efecto el desincentivo a la protesta social y la imposibilidad de ejercer de pleno derecho la huelga por parte de los trabajadores.

Luego, se analizarán las críticas internacionales de las que ha sido objeto esta disposición por parte de la OIT, que desaconseja que una norma con estas características se mantenga aún vigente. Finalmente, se hará una revisión de otros tipos penales contenidos tanto en el Código Penal como en la L.S.E, a fin de mostrar el desuso en el que ha caído en la práctica, puesto que se ha tendido a preferir la aplicación de otros tipos penales ante situaciones que podrían haber sido calificadas a la luz del artículo 11 L.S.E.

### **1. Aplicación práctica del artículo 11 de la Ley N° 12.927**

La aplicación práctica del artículo 11 de la Ley N° 12.927 ha sido considerablemente reducida. Existe un universo pequeño de querellas presentadas por esta norma desde su entrada en vigor y, dentro de este, las causas que han llegado a tener una sentencia son incluso más escasas.

Esta viene a ser una de las primeras problemáticas identificables en la norma ya que, aunque ha sido pocas veces invocada a lo largo de los años, su mantenimiento en la actual formulación contemplada por la L.S.E tiene una razón de control social: no es inusual que, en

el último tiempo, ante casos de paralizaciones o huelgas de gran repercusión pública, personeros del gobierno de turno realicen declaraciones en las que indican estar evaluando aplicar la Ley de Seguridad del Estado. Sobre este respecto, se puede mencionar lo ocurrido en la huelga de los transportistas de CODELCO, durante el año 2007, en donde el en ese entonces ministro del interior Belisario Velasco señaló que como gobierno no descartaban la aplicación de la L.S.E contra quienes protagonizaban las manifestaciones en el conflicto<sup>163</sup>. Otro caso paradigmático es el que se suscitó producto del paro del registro civil del año 2015, en que el subsecretario del interior Mahmud Aleuy advirtió que se podría llegar a invocar la Ley de Seguridad del Estado<sup>164</sup>.

Las declaraciones enunciadas en el párrafo anterior tenían claras intenciones de desincentivar la protesta social, pues en ambos casos la situación de posible aplicación de la L.S.E tendría lugar sólo si los huelguistas no aceptaban deponer su manifestación, aun cuando se hacía énfasis en que el gobierno estaba por el diálogo. Esto podría considerarse como una «aplicación informal» del artículo 11 L.S.E dado que, aunque no se llega a la esfera de lo jurídico por la vía de la presentación de querellas en tribunales, la norma tiende a usarse como un instrumento para amenazar indirectamente a los huelguistas a través de los medios de comunicación. Los términos en los que está fijada esta norma en la L.S.E – al dar tintes delictivos, por medio de la fijación de sanciones penales, a una institución que está reconocida por el derecho nacional e internacional – permiten que sea posible este estilo de aplicación.

Por otro lado, respecto a la aplicación formal que ha tenido el artículo 11 L.S.E a lo largo de los años, es pertinente realizar un examen de los distintos y escasos procesos penales de los que se tiene registro, para dilucidar cuánto han influido en la continuidad de una concepción criminalizada al derecho a huelga en nuestro país.

El período en el que la norma en análisis se vio mayormente invocada fue en el comprendido entre los años 1973 y 1990, durante la dictadura cívico militar de Augusto

---

<sup>163</sup> EMOL, Conflicto en Codelco: Velasco no descarta aplicar Ley de Seguridad contra violentistas”, 27 de julio de 2007. En [https://www.emol.com/noticias/nacional/2007/07/27/263929/conflicto-en-codelco-velasco-no-descarta-aplicar-ley-de-seguridad-contra-violentistas.html] (Consultado el 5 de diciembre de 2022).

<sup>164</sup> La Tercera, “Paro del registro civil: Aleuy advierte que se puede invocar la Ley de Seguridad del Estado”, 22 de octubre de 2015. En [https://www.latercera.com/pulso/paro-del-registro-civil-aleuy-advierte-que-se-puede-invocar-la-ley-de-seguridad-del-estado/] (Consultado el 5 de diciembre de 2022).

Pinochet Ugarte. Aquí se pueden distinguir dos subperíodos en los que se concentró su aplicación:

### **1.1. Consejos de Guerra (1973–1974)**

Estos tuvieron lugar en el tiempo comprendido entre finales de 1973 y la primera mitad de 1974, posterior al golpe militar del 11 de septiembre de 1973. De acuerdo con el artículo 81 del Código de Justicia Militar, los consejos de guerra son la única instancia para conocer de aquellos delitos que corresponda juzgar a la jurisdicción militar en tiempo de guerra<sup>165</sup>.

No existe una definición en el ordenamiento jurídico chileno de lo que se entiende por «tiempo de guerra»: el Código de Justicia Militar sólo describe cómo operará la jurisdicción militar en estos casos. El estado de guerra fue declarado hasta 1974, por vía del Decreto Ley N° 5, de fecha 12 de septiembre de 1973.

La ejecución de estos consejos ha sido objeto de una crítica mayoritaria por parte de distintos sectores, pues tuvieron lugar posterior a una ruptura violenta y forzada del orden constitucional, con procesos cursados de forma ilegítima e inaceptable en cualquier nación en donde opere el Estado de Derecho. Al respecto, la Corte Suprema, en sentencia N° 566041 – que acogió recurso de revisión y anuló ciertas sentencias dictadas por Consejos de Guerra – ha señalado que: “los Consejos de Guerra convocados a partir del año 1973 actuaron, en la práctica, contraviniendo su propia normativa, pues sólo se aplicaron sus procedimientos coercitivos, ignorando los demás efectos jurídicos de la guerra, al no reconocer el uso legítimo de la fuerza por parte de sus oponentes, tampoco se respetó el carácter y los derechos de los prisioneros, ni se consideró ninguno de los preceptos establecidos en las convenciones internacionales sobre la guerra”<sup>166</sup>.

En este contexto de infracción a los principios de los Convenios de Ginebra, ratificados por Chile en 1950, la invocación del artículo 11 L.S.E resultaría prima facie cuestionable y problemática, ya que tenía como fin último el neutralizar a opositores al régimen y a quienes habían sido partícipes del gobierno de la Unidad Popular. Uno de estos casos es el proceso

---

<sup>165</sup> Código de Justicia Militar (Chile: Biblioteca del Congreso Nacional, 2022), artículo 81.

<sup>166</sup> Diario Constitucional, “CS anuló sentencias dictadas por Consejo de Guerra de la FACH por traición a la patria”, 4 de octubre de 2016. En [<https://www.diarioconstitucional.cl/2016/10/04/cs-anulo-sentencias-dictadas-por-consejo-de-guerra-de-la-fach-por-traicion-a-la-patria/>] (Consultado el 7 de diciembre de 2022).

seguido en contra de Pascual Araya y otros<sup>167</sup>, en que se juzgó a los reos como individuos pertenecientes a «movimientos extremistas» como el Partido Socialista y el MAPU. Se les acusó de preparar y participar en huelgas y paros ilegales en la actividad agrícola, e incitar y presionar a los trabajadores para unírseles en dichas acciones, entorpeciendo las labores de producción. El Consejo de Guerra de Copiapó dictó sentencia, con fecha 19 de noviembre de 1974, en donde los procesados fueron condenados por el delito del artículo 11.2 L.S.E.

Un ejemplo de aplicación desproporcionada de la L.S.E es la sentencia de fecha 13 de noviembre de 1973, rol 1–73<sup>168</sup>. En este caso uno de los acusados, Guillermo Jeria Alveal, fue condenado por el Consejo de Guerra de Calama como autor de los delitos del artículo 6 letra a) y 11 L.S.E – es decir, por atentar tanto contra el orden público como contra la normalidad de las actividades nacionales –. En este fallo se presenta una clara infracción al principio *non bis in idem*, ya que por un solo hecho se condena por dos disposiciones penales, sin hacer referencia a problemas concursales.

De manera similar, la sentencia condenatoria dictada por el Consejo de Guerra de Arica, con fecha 15 de diciembre de 1973, rol 141–73<sup>169</sup>, es un ejemplo de aplicación desmedida e injustificada del artículo 11 L.S.E. El procesado, Apolo Santana Soza, es condenado a 8 años de presidio por haber ordenado – en su calidad de jefe de la Corporación de Fomento de Arica – a sus trabajadores que abandonasen el lugar de trabajo el día 11 de septiembre de 1973. No hay ninguna alusión a que se acredite en Santana la intención de atentar en contra de la normalidad de las actividades nacionales por medio de la interrupción o suspensión laboral. Además, pese a las declaraciones de diversos testigos, la jurisdicción militar no acepta dar por acreditada la atenuante de responsabilidad penal por irreprochable conducta anterior. Cabe resaltar que este fallo no cumplía con los requisitos que establecía la ley para estas resoluciones.

Los mencionados procesos son una pequeña muestra de la serie de excesos y violaciones a los derechos humanos cometidos durante la época, empleándose de forma represiva el artículo 11 L.S.E, sin observancia alguna al debido proceso, circunstancia que se alinea con el modelo

---

<sup>167</sup> Arzobispado de Santiago, *Delitos contra la Seguridad del Estado. Jurisprudencia. Tomo II. Consejos de Guerra* (Santiago: Vicaría de la Solidaridad, 1990), p. 218–219.

<sup>168</sup> Corte Suprema. Resolución N° 566041. Causa N° 27543/2016, Sala Segunda (Penal) de 3 de Octubre de 2016.

<sup>169</sup> Ibid.

de Seguridad Interior del Estado implantado en esos años, de carácter esencialmente autoritario<sup>170</sup>.

## **1.2. Jornadas de Protesta Nacional (1983 – 1987)**

Durante el año 1978, el Consejo de Estado había planteado diversos proyectos de ley que definirían el nuevo “Código Laboral”, ideado como parte del famoso y criticado “Plan Laboral”, por el ministro del Trabajo de la época José Piñera. La junta intentaría reformar el Código del Trabajo de 1931 y todas las conquistas del movimiento sindical, regulando todos aquellos aspectos que importan en la negociación colectiva<sup>171</sup>.

Anticipándose a la modificación del Código del Trabajo, en 1979 se dictó el Decreto Ley N° 2.759, que establecía normas laborales y, entre ellas, señalaba modalidades de negociación colectiva. En relación con la huelga, este Decreto Ley fue bastante lejos en su reglamentación, prohibiendo la negociación colectiva en todos los servicios e instituciones de la Administración del Estado, en el Poder Judicial y en el Congreso Nacional, además de en todas las empresas o instituciones públicas o privadas cuyos presupuestos en cualquiera de los dos últimos años hubieran sido financiados en más de un 50% por el Estado, directamente, o a través de impuestos. De este modo, se observa que éste sería el período histórico en dónde la huelga se vio más restringida a nivel legal en nuestro país.

Entre el 17 y el 23 de noviembre de 1982, por primera vez desde la vigencia de este señalado Plan Laboral, más de mil trabajadores del complejo hidroeléctrico Colbún – Machicura realizaron una huelga ilegal. En mayo de ese año, los obreros habían remitido un borrador de pliego de peticiones al Gobierno, que contestó que éste se refería a obreros que carecían del derecho de negociación colectiva<sup>172</sup>. La Corte de Apelaciones, después de la presentación de un recurso de protección en este caso, confirmó la vigencia y aplicabilidad del nuevo régimen laboral, disponiendo que ciertos tipos de trabajadores no tenían derecho a negociar colectivamente<sup>173</sup>.

---

<sup>170</sup> González, *Modelos Legislativos*, p. 23.

<sup>171</sup> Elizabeth Lira y Brian Loveman, *Poder Judicial y Conflictos Políticos. Tomo III (Chile: 1973–1990)* (Santiago: LOM Ediciones, 2020), p. 275.

<sup>172</sup> Lira y Loveman, *Poder Judicial Tomo III*, p. 277–278.

<sup>173</sup> Lira y Loveman, *Poder Judicial Tomo III*, p. 278.

Ante este sucesivo ahogo al movimiento sindical, producto del “Plan Laboral”, a partir del año 1983, en medio de la coyuntura de una grave crisis económica en Chile, tienen lugar las primeras jornadas de protesta nacional en contra de la dictadura. Este ciclo de protestas fue iniciado por la Confederación de Trabajadores del Cobre (CTC), que extendería una convocatoria a cientos de miles de personas, la que daría pie a la primera protesta nacional, el día 11 de mayo de 1983.

Para reprimir las protestas y el gradual resurgimiento del movimiento sindical, que tenía un rol preponderante dentro de estas convocatorias, el régimen utilizaba diversas tácticas, entre las que prevalecía la violencia, además de recurrir a instrumentos jurídico–represivos entre los que destacaba la Ley de Seguridad del Estado. Varios dirigentes sindicales fueron detenidos y procesados por inducir, incitar o fomentar la interrupción o suspensión colectiva de las actividades nacionales<sup>174</sup>. Uno de éstos fue Rodolfo Seguel Molina, quien fue encargado reo por infracción al artículo 11 inciso 2 de la L.S.E, por su responsabilidad en los hechos del 11 de mayo de 1983, sólo por haber reclamado la restitución de los derechos sindicales y democráticos en Chile<sup>175</sup>. Fue imposible tener acceso a sentencias referidas a estos procesos, más sólo existen señalamientos a ellos en informes de la OIT, por quejas hechas a su respecto<sup>176</sup>.

El caso del sindicalista Hernol Flores es particular, puesto que fue procesado por infracción al inciso 2 del artículo 11 L.S.E, siendo absuelto por resolución judicial el día 25 de agosto de 1983. Pese a que no hubo condena sobre este proceso, fue objeto de críticas el que Flores hubiese sido sometido a detención preventiva, en lo que se estimó como una violación directa al principio de libertad sindical<sup>177</sup>.

En abril de 1989, la CIOSL denunció que con motivo de una convocatoria a huelga general hecha por la CUT el día 18 de ese mismo mes, el Ministerio del Interior procedió a requerir judicialmente a los dirigentes de la CUT por infracción al artículo 11 inciso 2 de la Ley de Seguridad Interior del Estado. Estos dirigentes eran Diego Olivares (presidente subrogante),

---

<sup>174</sup> Lira y Loveman, *Poder Judicial Tomo III*, p. 504–505.

<sup>175</sup> Organización Internacional del Trabajo, *Informe Provisional – Informe N° 230*, Noviembre 1983 Caso n° 1212 (Chile) – Fecha de presentación de la queja: 08–JUN–1983. En [https://www.ilo.org/dyn/normlex/es/f?p=1000:50002:0::NO:50002:P50002\_COMPLAINT\_TEXT\_ID:2901046] (Consultado el 7 de diciembre de 2022),

<sup>176</sup> Ibid.

<sup>177</sup> Ibid.

Nicanor Araya (secretario general), Moisés Labraña, Sergio Aguirre y Manuel Jiménez, quienes ya habían hecho múltiples rechazos públicos a la violencia y represión hacia las huelgas<sup>178</sup>.

Entre los procesos cursados por artículo 11 L.S.E a los que sí se pudo tener acceso más íntegro en este trabajo, se encuentran dos que ya fueron revisados en capítulos anteriores: el seguido contra Manuel Almeyda Medina, en el año 1984, y el formulado en contra de Manuel Bustos Huerta, durante el año 1987. Habiendo sido ya analizados, no se volverán a tocar en este apartado. Solo resulta atingente mencionar que ambos tuvieron lugar en un contexto de protesta generalizada en contra de la dictadura militar y sus políticas. Las declaraciones del general Augusto Pinochet sobre quienes habían participado en la huelga general de 1987, por la que se procesaría a Manuel Bustos, dan cuenta de toda la brutalidad que el régimen dirigió hacia el movimiento sindical: “esta es una guerra entre extremistas y la gente normal”<sup>179</sup>.

Todo lo anterior pone de manifiesto esta ya señalada aplicación formal represiva del artículo 11 L.S.E. Al ser una norma que se utilizó también en este subperíodo con el fin de asfixiar al movimiento sindical, es sumamente cuestionable que haya sobrevivido al retorno de la democracia sí, en rigor, más que dirigida a sancionar las huelgas ilícitas “busca criminalizar la disidencia política laboral”<sup>180</sup>.

## 2. Críticas internacionales a la normativa

Durante la dictadura militar fue muy usual que se presentasen quejas de forma regular ante el Comité de Libertad Sindical (CLS) de la Organización Internacional del Trabajo, ante las numerosas denuncias de violaciones a los derechos humanos. Este conducto se utilizaba a raíz de la actitud pasiva y de complicidad con el régimen por parte de los tribunales de justicia, además de la inoperancia de los recursos de amparo, que eran frecuentemente negados.

Estas quejas fueron presentadas ante la OIT por distintos organismos, entre los que se destaca la Federación Sindical Mundial (FSM), la Confederación Internacional de Organizaciones Sindicales Libres (CIOSL), la Central Latinoamericana de Trabajadores, la

---

<sup>178</sup> Organización Internacional del Trabajo, *Informe provisional - Informe núm. 265*, Junio 1989. *Caso núm. 1309 (Chile) - Fecha de presentación de la queja: 03-OCT-84 – Cerrado*. En [\[https://www.ilo.org/dyn/normlex/es/f?p=1000:50002:0::NO:50002:P50002\\_COMPLAINT\\_TEXT\\_ID:2901356\]](https://www.ilo.org/dyn/normlex/es/f?p=1000:50002:0::NO:50002:P50002_COMPLAINT_TEXT_ID:2901356) (Consultado el 8 de diciembre de 2022).

<sup>179</sup> Vicaría de la Solidaridad, *Informe Mensual*, octubre, 1987: 14. En Lira y Loveman, *Poder Judicial Tomo III*, p. 506.

<sup>180</sup> UDP, *Informe Anual sobre DD. HH* (2008), p. 161.

Confederación Mundial del Trabajo (CMT), la Confederación Nacional de Sindicatos de Trabajadores de la Construcción, Maderas, Materiales de Edificación y Actividades Conexas, la Coordinadora Nacional Sindical (CNS), la Confederación de Empleados Particulares de Chile, entre otros<sup>181</sup>. Formuladas durante todo el período de la dictadura cívico-militar, contribuyeron a que la comunidad internacional tomase conciencia de cuán extrema era la represión que se vivía en nuestro país.

Según Hugo Rojas, “la formulación y reclamaciones ante la OIT puede ser entendida como un mecanismo jurídico utilizado por los dirigentes sindicales de la época con varias finalidades: (1°) poner término a las violaciones a los derechos humanos de los trabajadores chilenos, (2°) prevenir eventuales actos de represión estatal, (3°) denunciar ante la comunidad internacional los atropellos a los derechos humanos por parte del régimen militar”<sup>182</sup>.

El Comité de Libertad Sindical, tras analizar las quejas recibidas por los dirigentes sindicales chilenos y el contenido de las respuestas del gobierno de Chile a la comunidad internacional, formuló ciertas “recomendaciones”, las que tenían como objetivo poner fin a los abusos cometidos en contra de los dirigentes sindicales y los trabajadores chilenos, y contenían un invaluable soporte de sus pretensiones por ver reconocidos sus derechos humanos y laborales<sup>183</sup>.

Entre las recomendaciones hechas en esta época a propósito de denuncias, destaca, por ejemplo, el caso de inhabilitación de los dirigentes del Colegio de Profesores Osvaldo Verdugo y Jorge Pávez<sup>184</sup>. Esta se encontraría en directo conflicto con los principios de la libertad sindical, y tuvo lugar por la acusación que se les había realizado de haber violado el artículo 11 inciso 2 de la L.S.E, al haber organizado unas jornadas de protesta pacífica los días 2 y 3 de julio de 1986 en favor de la “Asamblea de Civilidad”. El Comité de Libertad Sindical subrayó que “la condena por actividades vinculadas al ejercicio de los derechos sindicales no debería justificar la inhabilitación para un cargo sindical y que una legislación que establezca

---

<sup>181</sup> Hugo Rojas, “Las quejas ante el Comité de Libertad Sindical de la OIT durante el régimen militar”, cap. 4 en *Libertad Sindical y Derechos Humanos. Análisis de los informes del Comité de Libertad Sindical de la OIT (1973 – 1990)* (Santiago: LOM Ediciones, 2009), p. 58–59.

<sup>182</sup> Rojas, *Las quejas ante el Comité de Libertad Sindical*, p. 54.

<sup>183</sup> Elizabeth Lira, “Presentación”, en *Libertad Sindical y Derechos Humanos. Análisis de los informes del Comité de Libertad Sindical de la OIT (1973 – 1990)* (Santiago: LOM Ediciones, 2009), p. 14.

<sup>184</sup> Organización Internacional del Trabajo, *Informe provisional - Informe núm. 265*, 1989

inhabilitaciones de esta naturaleza por este tipo de delitos puede ser considerada como incompatible con los principios de la libertad sindical”<sup>185</sup>.

A propósito de la jornada de protesta del 4 de septiembre de 1984, se inculcó a 12 dirigentes sindicales, alegándose infracción a la L.S.E por la organización de huelgas ilegales, la convocación de manifestaciones públicas sin autorización y la organización de reuniones para derrocar al gobierno. En lo relativo a la huelga, el Comité señaló, en su informe N° 243, que “la prohibición de la declaración de huelgas por las federaciones y confederaciones no es compatible con los principios de la libertad sindical y que los intereses profesionales y económicos que los trabajadores defienden al recurrir a la huelga no sólo tienen por objeto obtener mejores condiciones de trabajo o satisfacer reivindicaciones colectivas de carácter profesional, sino que comprenden también la búsqueda de soluciones a cuestiones de política económica y social”<sup>186</sup>. En este mismo informe, el CLS solicita que no se tomen medidas de relegación a sindicalistas y “expresa su preocupación ante el hecho de que los trabajadores puedan perder su empleo en razón de una detención o condena motivada por el ejercicio de actividades que la legislación considera como delitos, pero que según los principios generalmente reconocidos podrían ser considerados como actividades sindicales normales y lícitas”<sup>187</sup>, para el caso del sindicalista Rodolfo Seguel, quien fue despedido de la empresa CODELCO el 12 de julio de 1983, producto de su procesamiento por infracción al artículo 11 de la L.S.E.

De igual forma, el Comité recalcó en más de una oportunidad la legitimidad de las manifestaciones por parte de sindicalistas, indicando que “las organizaciones sindicales deberían tener la posibilidad de recurrir a huelgas de protesta con miras a defender los intereses económicos y sociales de sus miembros”<sup>188</sup>. Además, se insistió en numerosas ocasiones en la cuestión sobre la naturaleza de los procedimientos a los que se sometió a sindicalistas, ya que

---

<sup>185</sup> Ibid.

<sup>186</sup> Organización Internacional del Trabajo, *Informe provisional - Informe núm. 243*, Marzo 1986 *Caso núm. 1309 (Chile) - Fecha de presentación de la queja: 03-OCT-84 – Cerrado*. En [https://www.ilo.org/dyn/normlex/es/f?p=1000:50002:0::NO:50002:P50002\_COMPLAINT\_TEXT\_ID:2901351] (Consultado el 8 de diciembre de 2022).

<sup>187</sup> Ibid.

<sup>188</sup> Organización Internacional del Trabajo, *Informe provisional - Informe núm. 241*, Noviembre 1985 *Caso núm. 1309 (Chile) - Fecha de presentación de la queja: 03-OCT-84 – Cerrado*. En [https://www.ilo.org/dyn/normlex/es/f?p=1000:50002:0::NO:50002:P50002\_COMPLAINT\_TEXT\_ID:2901350] (Consultado el 8 de diciembre de 2022).

con las detenciones sin motivos claros de inculpación se estaba restringiendo gravemente la libertad sindical<sup>189</sup>.

Posterior al retorno a la democracia, la OIT ha enviado recomendaciones al Estado de Chile de derogar el artículo 11 de la L.S.E, con el fin de evitar situaciones como el caso de Manuel Bustos y otros, en el que se revocó una sentencia absolutoria en segunda instancia, para así dar lugar a una condena a los dirigentes sindicales de 541 días de relegación a Parral y Chañaral<sup>190</sup>. La Comisión de Expertos de la OIT le ha señalado directamente al gobierno de Chile que:

La comisión considera que únicamente debería ser posible imponer sanciones por acciones de huelga en los casos en que las prohibiciones de que se trate estén de acuerdo con los principios de la libertad sindical. Ahora bien, incluso en tales casos, tanto la jurisdiccionalización excesiva de las cuestiones relacionadas con las relaciones laborales como la aplicación de graves sanciones por acciones de huelga pueden provocar más problemas que los que resuelven. La imposición de sanciones penales desproporcionadas no favorece en modo alguno el desarrollo de relaciones laborales armoniosas y estables y, si se imponen penas de prisión, las mismas deberían justificarse en virtud de la gravedad de las infracciones cometidas y estar sometidas a un control judicial regular. En consecuencia, la Comisión pide al gobierno que tome las medidas necesarias para que dicha disposición sea derogada a fin de poner la legislación en conformidad con las disposiciones del Convenio y que le informe en su próxima memoria sobre toda medida adoptada al respecto<sup>191</sup>.

En el año 2012, la Comisión de Expertos de la OIT volvió a hacer observaciones al gobierno de Chile, con ocasión del Convenio sobre la libertad sindical y la protección del derecho de sindicación, ratificado por Chile en 1999. Le recuerda al Estado chileno que desde hace años le pide que se derogue el artículo 11 de la Ley N° 12.927 sobre Seguridad del Estado, junto a que modifique o derogue varias de las disposiciones referidas a la huelga contenidas en el Código del Trabajo<sup>192</sup>.

---

<sup>189</sup> Martín de La Ravanal, “Las recomendaciones del Comité de Libertad Sindical de la OIT”, cap. 6. En *Libertad Sindical y Derechos Humanos. Análisis de los informes del Comité de Libertad Sindical de la OIT (1973 – 1990)* (Santiago: LOM Ediciones, 2009), p. 168.

<sup>190</sup> UDP, Informe Anual sobre DD.HH, p. 162.

<sup>191</sup> Conferencia Internacional del Trabajo 96ª, *Informe de la Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones* (Ginebra: Oficina Internacional del Trabajo, 2007), p. 71–72. <https://www.ilo.org/public/spanish/standards/relm/ilc/ilc96/pdf/rep-iii-1a.pdf>

<sup>192</sup> Conferencia Internacional del Trabajo 101ª, *Informe de la Comisión de Expertos*, p. 111.

Pese a estas solicitudes directas por parte de la OIT, el gobierno de Chile no ha hecho nada a la fecha para derogar el artículo 11 L.S.E. Es más, y como ya se recalcó en el anterior apartado, ha dado señales de su intención de utilizarla en más de una oportunidad, como un método de aplicación “informal” de esta norma.

### **3. Relación del tipo penal del artículo 11 de la Ley N° 12.927 con otros tipos penales.**

Tras el 11 de marzo de 1990 y con el comienzo del período conocido como transición a la democracia, no existen registros conocidos de la presentación de querellas por el artículo 11 L.S.E y, por consiguiente, no existen sentencias referidas a este.

Los gobiernos que se han sucedido tras el retorno a la democracia han tendido a preferir, a la hora de presentar querellas por L.S.E, el invocar otros tipos penales para perseguir conductas ejecutadas en el contexto de paralizaciones o huelgas a gran escala. Esto va en directa armonía con la ampliación al derecho de huelga que se ha podido ver en el último tiempo, con las modificaciones realizadas al Código del Trabajo al promulgarse la Ley 20.940, que sustituyó todo el Libro IV referente a negociación colectiva. No obstante, y como ya se ha reiterado en este trabajo, esto no significa que el artículo 11 L.S.E no haya sido invocado de manera “informal”, puesto que los gobiernos se han valido de su vigencia para hacer amagos de utilizarlo en casos de huelgas.

Este trabajo defiende la idoneidad de la línea que se ha seguido por parte de los gobiernos que se han sucedido desde los años 90’, de invocar otros tipos penales en casos de paralizaciones, dado que, en sí, el ejercicio de la huelga no es algo que atente contra un bien jurídico, sino que son las consecuencias que se derivan de ésta – como hechos de violencia, atentados contra la propiedad privada y pública, cortes de caminos, desabastecimiento – lo que termina por afectar la normalidad de las actividades nacionales.

Así, para evitar la criminalización injustificada de una institución tan crucial, esta tesis daría cuenta de que se podría cautelar la normalidad de las actividades nacionales por medio de la aplicación de otros tipos penales contenidos tanto en el Código Penal como en la Ley N° 12.927 de Seguridad del Estado. Esto debe ir, por supuesto, unido a la derogación del artículo 11 de la L.S.E, para así eliminar el remanente normativo más famoso de criminalización a la huelga en Chile.

### 3.1. Tipos penales especiales contenidos en la Ley N° 12.927 de Seguridad del Estado

Durante el año 2002, ante una gran paralización de actividades de la locomoción colectiva, el presidente de la época, Ricardo Lagos Escobar, declaró que “todo el rigor de la ley les caerá encima”<sup>193</sup>, refiriéndose a los microbuseros movilizados. A partir de esto, el 12 de agosto se presentaría un requerimiento por infracción a la Ley de Seguridad del Estado, particularmente al artículo 6, en sus letras c) y d).

La letra c) del artículo 6 establece que cometen delito contra el orden público: “Los que inciten, promuevan o fomenten, o de hecho y por cualquier medio, destruyan, inutilicen, paralicen, interrumpen o dañen las instalaciones, los medios o elementos empleados para el funcionamiento de los servicios públicos o de utilidad pública o de actividades industriales, mineras, agrícolas, comerciales de comunicación, de transporte o de distribución, y los que, en la misma forma, impidan o dificulten el libre acceso a dichas instalaciones, medios o elementos”<sup>194</sup>.

A su vez, la letra siguiente (d), dispone que cometen delito contra el orden público: “Los que inciten, promuevan o fomenten o de hecho y por cualquier medio, destruyan, inutilicen o impidan el libre acceso a puentes, calles, caminos u otros bienes de uso público semejantes”<sup>195</sup>.

Por lo tanto, estas serían dos de las disposiciones que pueden ser aplicadas en reemplazo del artículo 11 L.S.E, para penalizar conductas que pueden haber tenido su origen en un paro o huelga, pero cuyos efectos nocivos y atentatorios hacia el bien jurídico propiamente tal es a lo que se debiese apuntar a sancionar de forma efectiva.

El que ya se hayan aplicado otros artículos de la L.S.E en circunstancias en que los hechos podrían haberse calificado a la luz del artículo 11, exhibe la factibilidad de este método para evitar la criminalización de la huelga a nivel judicial.

A raíz de los constantes paros de camioneros en los últimos años, la L.S.E ha debido ser aplicada en más de una ocasión para poder perseguir penalmente a quienes, con su movilización,

---

<sup>193</sup> EMOL, “Lagos a los microbuseros: Todo el rigor de la Ley les caerá encima”, 12 de agosto de 2002. En [<https://www.emol.com/noticias/nacional/2002/08/12/92238/lagos-a-los-microbuseros-todo-el-rigor-de-la-ley-les-caera-encima.html>] (Consultado el 10 de diciembre de 2022).

<sup>194</sup> Ley N° 12.927. Artículo 6, letra c).

<sup>195</sup> Ley N° 12.927, Artículo 6, letra d).

estaban generando un desabastecimiento extendido a lo largo del país, junto a cortes de ruta y otros tipos de disturbios en la carretera. El artículo 6 letras c) y d) ha sido, justamente, el invocado en estos casos, siendo un ejemplo lo acontecido durante el paro de camioneros de abril de 2022, en donde el Ministerio del Interior presentó querellas en contra de los camioneros movilizados que tenían diversos puntos de la carretera bloqueados<sup>196</sup>. La persecución penal, en estos casos, puede llegar a ser aceptable, pues la L.S.E es una de las herramientas que otorga el Estado de derecho al gobierno, para proteger el funcionamiento normal de nuestro país y a los sectores que se ven más vulnerados producto de estas alteraciones.

En noviembre de 2022, el gobierno del presidente Gabriel Boric Font presentó querellas por Ley de Seguridad del Estado, después de una alteración de la circulación en Chile, producto de un paro de camioneros, en el que se bloquearon y coparon sectores vitales de las carreteras, además de generarse desabastecimiento en combustibles<sup>197</sup>. El artículo 6 destaca como uno de los aplicados.

Otra disposición que se podría aplicar a fin de proteger a la población de afectaciones al orden público y la normalidad de las actividades nacionales sería la letra a) del mismo artículo 6, que señala que cometen delito contra el orden público “los que provocaren desórdenes o cualquier otro acto de violencia destinado a alterar la tranquilidad pública”<sup>198</sup>.

### **3.2. Tipos penales generales contenidos en el Código Penal.**

Entre los tipos penales que podrían invocarse con ocasión de hechos de alteraciones al orden público, producidos bajo una huelga o paralización originaria, se podrían señalar los siguientes:

Primeramente, están las figuras introducidas por la Ley N° 21.208, también conocida como “Ley Antibarricadas”, del año 2020. Esta introduce al Código Penal el artículo 268 septies, que indica en sus incisos primero y segundo:

---

<sup>196</sup> Diario Financiero, “Interior aplica Ley de Seguridad del Estado por cortes de ruta y camioneros en Paine deponen movilización”, 26 de abril de 2022. En [<https://www.df.cl/economia-y-politica/interior-aplica-ley-de-seguridad-del-estado-por-cortes-de-rutas-y/>] (Consultado el 10 de diciembre de 2022)

<sup>197</sup> La Tercera, “Paro de camioneros: gobierno presenta primeras 13 querellas por Ley de Seguridad del Estado”, 23 de noviembre de 2022. En [<https://www.latercera.com/politica/noticia/paro-de-camioneros-gobierno-presenta-primeras-13-querellas-por-ley-de-seguridad-del-estado/BXC3WD6BYNAZ3HKFH3XVQ3JEIU/>] (Consultado el 10 de diciembre de 2022).

<sup>198</sup> Ley N° 12.927, artículo 6, letra a).

El que, sin estar autorizado, interrumpiere completamente la libre circulación de personas o vehículos en la vía pública, mediante violencia o intimidación en las personas o la instalación de obstáculos levantados en la misma con objetos diversos, será sancionado con la pena de presidio menor en su grado mínimo. Idéntica pena se impondrá a los que, sin mediar accidente o desperfecto mecánico, interpusieren sus vehículos en la vía, en términos tales de hacer imposible la circulación de otros por esta.

Será castigado con la pena de presidio menor en su grado mínimo a medio el que lanzare a personas o vehículos que se encontraren en la vía pública instrumentos, utensilios u objetos cortantes, punzantes o contundentes potencialmente aptos para causar la muerte o producir lesiones corporales, a menos que el hecho constituya un delito más grave. El tribunal, al momento de determinar la pena, tendrá especialmente en consideración la peligrosidad del instrumento, utensilio u objeto lanzado<sup>199</sup>.

Esta norma fue invocada en el marco del paro de camioneros de noviembre de 2022<sup>200</sup>.

Además, en el contexto de una paralización colectiva, se pueden dar diversas acciones dentro las manifestaciones que pueden dar lugar a conductas delictivas: por ejemplo, daños a la propiedad pública y privada, amenazas, entre otros. Por consiguiente, se podrían aplicar figuras como el artículo 484 del Código Penal (que tipifica el delito de daños simples) o los distintos tipos de amenazas, contemplados entre los artículos 296 y 297 bis del Código Penal.

Otro artículo que podría aplicarse en caso de una manifestación por un paro o huelga sería el del artículo 261, que sanciona los atentados contra la autoridad, indicando que:

Cometen atentado contra la autoridad:

1.º Los que sin alzarse públicamente emplean fuerza o intimidación para alguno de los objetos señalados en los arts. 121 y 126.

2.º Los que acometen o resisten con violencia, emplean fuerza o intimidación contra la autoridad pública o sus agentes, carabineros, funcionarios de la Policía de Investigaciones o de Gendarmería de Chile, cuando aquélla o éstos ejercieron funciones de su cargo<sup>201</sup>.

También, de reunirse los supuestos de hecho necesarios en la conducta, podrían ser aplicadas las disposiciones del Título II del Código Penal, que se refieren a crímenes y simples delitos contra la seguridad interior del Estado.

---

<sup>199</sup> Ley N° 21.208 (Chile: Biblioteca del Congreso Nacional, 2020), artículo 268 septies.

<sup>200</sup> La Tercera, “Paro de camioneros: gobierno informa de 40 puntos con transportistas en la berma y Región del Maule concentra el 41% de los focos”, 28 de noviembre de 2022. En [<https://www.latercera.com/nacional/noticia/paro-camioneros-gobierno-informa-de-46-puntos-con-transportistas-en-la-berma/HCCQIUCVFBHXPB2IRJMHJKJDE/>] (Consultado el 11 de diciembre de 2022).

<sup>201</sup> Código Penal (Chile: Biblioteca del Congreso Nacional, 2022), artículo 261.

## CONCLUSIONES

En este trabajo se realizó un análisis sustantivo penal y dogmático (valiéndose ocasionalmente de referencias de aplicación jurisprudencial a las que se pudo tener acceso) del artículo 11 de la Ley N° 12.927 de Seguridad del Estado. A lo largo del desarrollo de este trabajo, el principal obstáculo enfrentado fue desentrañar el sentido real de una norma que, a primera vista, resulta muy confusa y ambigua, como resultado del uso de expresiones demasiado amplias y difíciles de aislar al momento de definir la conducta típica, lo que ha degenerado en interpretaciones irregulares de esta disposición, volviendo compleja la delimitación de sus alcances prácticos.

El presente trabajo ahondó en lo problemático que resulta el mantenimiento de este artículo hasta la fecha, habiendo transcurrido más de 30 años desde el retorno a la democracia en Chile.

A partir del estudio pormenorizado efectuado, se pudo llegar a las siguientes conclusiones:

Primeramente, que la norma analizada efectivamente contiene una concepción que criminaliza la institución de la huelga, lo que es contrario a las tendencias del derecho comparado y a las recomendaciones de organismos internacionales. Con los profundos avances que se han visto en el derecho del trabajo las últimas décadas, una norma con estas características representaría un atraso con respecto al resto de los ordenamientos jurídicos extranjeros, que cada vez se inclinan por un mayor reconocimiento y resguardo al derecho de huelga.

En segundo lugar, y siendo una de las conclusiones más relevantes obtenidas en este estudio, está la necesidad de pronta derogación de esta disposición, dado que atenta de forma directa contra la libertad sindical y el derecho de sindicación. Tanto la formulación del tipo penal en la disposición, como la asimilación de los bienes jurídicos normalidad de las actividades nacionales y orden público a la categoría de seguridad del Estado resultan problemáticas.

Mientras continúe vigente, esta norma puede seguir siendo aplicada de manera “informal”, con autoridades haciendo amago de usarla cuando paralizaciones escalan hasta el punto de comprometer seriamente al gobierno de turno, además de conducir a un amedrentamiento de ciertos tipos de trabajadores, pues se distingue el rubro de producción, de cometer un delito a través de la organización, paralización y huelga con la finalidad de obtener mejoras salariales o gremiales.

Respecto al bien jurídico protegido, cabe señalar que en esta tesis no se discute la necesidad de que éste deba ser protegido, ya que se determinó, por medio de un análisis histórico del artículo 11 L.S.E, que sí contiene intereses que son relevantes para la población. Es oportuno señalar, sobre el particular, que este trabajo concluye en medio de una reciente invocación de la Ley de Seguridad del Estado por parte del gobierno de Chile, a raíz de una paralización a gran escala efectuada por camioneros a finales de noviembre del año 2022. Habiéndose suscitado graves afectaciones a la normalidad de las actividades nacionales y al orden público, producto de esta suspensión colectiva – con bloqueos en las carreteras, cortes de caminos, barricadas, desabastecimiento de combustible y alimentos en distintas localidades del país, entre otros – se concluye que sí es necesario que exista la posibilidad de aplicar sanciones penales para proteger estos bienes jurídicos.

Esta tesis plantea como alternativa, para prescindir de la utilización del artículo 11 L.S.E, la aplicación de otros tipos penales que se encuentran contenidos tanto en la L.S.E como en el Código Penal y que permitirían perseguir aquellas acciones que materialmente causan alteraciones en el normal funcionamiento del país, como podrían ser la provocación de daños en la propiedad pública y privada. Así, incluso con una eventual derogación de la norma, se podrían proteger los intereses cautelados por ésta, sin con ello darle al ejercicio de la huelga una connotación delictiva.

Entre estas figuras penales que podrían ser usadas destacan otras disposiciones de la Ley N° 12.927 de Seguridad del Estado, en conjunto a la denominada “Ley Antibarricadas”. Resulta imprescindible mencionar que se tuvo en consideración que tanto la L.S.E completa como la “Ley Antibarricadas” han sido objeto de numerosos cuestionamientos. No obstante, dado que este trabajo sólo se aboca a analizar críticamente el artículo 11, realizar una crítica a estas normativas excedería los objetivos definidos al inicio de esta investigación. En consecuencia,

sólo se exhibieron aquellas opciones actualmente vigentes dentro del ordenamiento jurídico penal chileno y que permitirían calificar hechos ilícitos que podrían suscitarse con ocasión de la ejecución de paralizaciones y huelgas.

A través del análisis efectuado en las páginas de este trabajo, se explicó cómo la formulación del tipo penal del artículo 11 L.S.E ha permitido, en su escasa aplicación práctica, que sea utilizado con fines represivos hacia la legítima manifestación por conflictos laborales y colectivos. A su vez, y como respuesta a la pregunta sobre las consecuencias que ha tenido la continuidad de la vigencia esta norma, en los términos descritos, se concluye que ésta ha sido utilizada, en el último tiempo, de manera informal, con propósitos disuasivos hacia la protesta social, por medio de “amenazas” de aplicación en medios de comunicación.

La derogación del artículo 11 de la Ley N° 12.927 de Seguridad del Estado sería un importante paso en la dirección correcta, con miras a una regulación más moderna en materia de derechos sindicales. Daría cuenta de una intención real por parte del Estado chileno de superar un remanente normativo sumamente anticuado, perteneciente a una época en la que aún se veía con desaprobación la expansión y reconocimiento de los derechos laborales de los trabajadores.

## BIBLIOGRAFÍA

### FUENTES DOCTRINALES

Alexy, Robert. “Individuelle Rechte und kollektive Güter”, en Weinberger (comp.). *Internationales Jahrbuch für Rechtsphilosophie und Gesetzgebung, Aktuelle Probleme der Demokratie* (1989): 49-54.

Arzobispado de Santiago. *Delitos contra la Seguridad del Estado. Jurisprudencia. Tomo I.* Santiago: Vicaría de la Solidaridad, 1989.

Arzobispado de Santiago. *Delitos contra la Seguridad del Estado. Jurisprudencia. Tomo II. Consejos de Guerra.* Santiago: Vicaría de la Solidaridad, 1990.

Azócar, Rodrigo y Cruz, Álvaro. “Limitaciones al derecho de huelga en Chile: Los servicios esenciales, el reemplazo de trabajadores y los servicios mínimos en el contexto de la reforma laboral”. *Revista chilena de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social* 6, N° 12 (2015): 140–161.

Bustos, Juan y Hormazábal, Hernán. *Lecciones de Derecho Penal. Volumen II.* Madrid: Trotta, 1999.

Bustos, Miguel. “La pluralidad de sujetos en el delito de omisión del deber de socorro: algunas cuestiones dogmáticas”. *RJUAM*, n° 25 (2012): 49-69

Eduardo Caamaño. “La tutela jurisdiccional de la libertad sindical”. *Revista de Derecho (Valdivia)* 19, n°1 (jul. 2006): 77-104.

Caamaño, Eduardo y Ugarte, José Luis. *Negociación colectiva y libertad sindical.* Santiago: Legal Publishing, 2010.

Couture, Eduardo J. *Vocabulario Jurídico, con especial referencia al derecho procesal positivo vigente uruguayo.* Montevideo: Bianchi Altuna, 1960.

Cuello, Joaquín y Mapelli, Borja. *Curso de Derecho Penal Parte General.* Madrid: Tecnos, 2011.

Cury, Enrique. *La ley penal en blanco.* Bogotá: Temis, 1988.

De la Ravanal, Martín. “Las recomendaciones del Comité de Libertad Sindical de la OIT”. En *Libertad Sindical y Derechos Humanos. Análisis de los Informes del Comité de Libertad Sindical de la OIT (1973 – 1990)*, editado por Elizabeth Lira y Hugo Rojas, 161–210. Santiago: LOM Ediciones, 2009.

De la Villa et al. *Instituciones de Derecho del Trabajo*. 2ª Edición. Madrid: Centro de Estudios Ramón Areces, 1991.

Ermida, Óscar. *Apuntes sobre la huelga*. Montevideo: Fundación de Cultura Universitaria, 1986.

Ermida, Óscar. *Revista de Derecho Laboral*, tomo XLVI, N° 211 (Uruguay: jul-sept. 2003).

Fernández, Gonzalo D. *Bien jurídico y sistema del delito: Un ensayo de fundamentación dogmática*. Buenos Aires: Euros Editores S.R.L, 2004.

Fueyo, Fernando. *Revista de Derecho Español y Americano* N° 18, año XII (1967).

Gamonal, Sergio. *Derecho colectivo del trabajo*. 2ª Edición. Santiago: Abeledo Perrot, 2011.

Gamonal, Sergio. “El Derecho de Huelga en la Constitución chilena”. *Revista de Derecho (Coquimbo)* 117 N° 4 (1998): 105–127.

Garrido Montt, Mario. *Derecho Penal Parte General. Tomo II*. Santiago: Editorial Jurídica de Chile, 2005.

Gernigon, Bernard et al. “Principios de la OIT sobre el Derecho de Huelga”, *Revista Internacional del Trabajo* 117 N° 4 (1998).

Gómez Rivero, María. *La inducción a cometer el delito*. Valencia: Tirant Lo Blanch, 1995.

González, Felipe. Modelos legislativos *de seguridad interior: 1925–1989*. *Revista chilena de Derechos Humanos*, N° 11 (1989): 18–24.

Hassemer, Winfried. *Fundamentos del Derecho Penal*. Barcelona: Bosch, 1984.

Hefendehl, Robert. “¿Debe ocuparse el derecho penal de riesgos futuros? Bienes jurídicos colectivos y delitos de peligro abstracto”. *Revista electrónica de ciencia penal y criminología* n° 4 (2002): 4.

Irureta, Pedro. “Constitución y Orden Público Laboral. Un análisis del art. 19 N° 16 de la Constitución chilena”, *Colección Investigaciones Jurídicas* N° 6, Santiago: Universidad Alberto Hurtado.

Jescheck, Hans. *Lehrbuch des Strafrechts*. Berlín: Teil, 1968.

Kunsemuller, Carlos. *Estudio de los Delitos Atentadores contra la Seguridad del Estado*. Santiago: Editorial Jurídica de Chile, 1970.

Lira, Elizabeth. “Presentación”. En *Libertad Sindical y Derechos Humanos. Análisis de los informes del Comité de Libertad Sindical de la OIT (1973 – 1990)*, editado por Elizabeth Lira y Hugo Rojas, 13–15. Santiago: LOM Ediciones, 2009.

Lira, Elizabeth y Loveman, Brian. *Poder judicial y conflictos políticos. Tomo I (Chile: 1925 – 1958)*. Santiago: LOM, 2014.

Lira, Elizabeth y Loveman, Brian. *Poder Judicial y Conflictos Políticos. Tomo III (Chile: 1973– 1990)*. Santiago: LOM Ediciones, 2020.

Macchiavello, Guido. *Derecho colectivo del trabajo: teoría y análisis de sus normas*. Santiago: Editorial Jurídica de Chile, 1989.

Mac Hale, Tomás. “Orden, orden público y orden público económico”. *Anales de la Facultad de Derecho Cuarta Época* vol. VIII, n° 8 (1968).

Martínez–Buján Pérez, Carlos. *Derecho Penal Económico. Parte Especial*. Valencia: Tirant lo Blanch, 1999.

Mera, Jorge, González, Felipe y Vargas, Juan Enrique. *Función judicial, Seguridad Interior del Estado y Orden Público: el caso de la Ley de Defensa de la Democracia*. Santiago: Academia de Humanismo Cristiano, 1987.

Mera, Jorge, González, Felipe y Vargas, Juan Enrique. *Ley de Seguridad Interior del Estado y Derechos Humanos 1958 – 1973*. Santiago: Academia de Humanismo Cristiano, 1989.

Mera, Jorge, González, Felipe y Vargas, Juan Enrique. *Protección democrática de la seguridad del Estado: Estados de excepción y derecho penal político*. Santiago: Academia de Humanismo Cristiano, 1991.

- Mir Puig, Santiago. *Derecho Penal Parte General*. Barcelona: Reppertor, 2011.
- Muñoz Conde, Francisco. *Teoría general del delito*. Valencia: Tirant Lo Blanch, 2007.
- Naimoli, Simona. “Individuale e collettivo in materia di sciopero alle origini del diritto del lavoro”. *La Titolarità del Diritto di Sciopero*. Bari: Cacucci, 2008.
- Ossandón, María Magdalena. *La formulación de tipos penales. Valoración crítica de los instrumentos de técnica legislativa*. Santiago: Editorial Jurídica, 2011.
- Piñera, José. *La revolución laboral en Chile*. 3ª Edición. Santiago: Zig-zag, 1990.
- Politoff, Sergio, Matus, Jean y Ramírez, María Cecilia. *Lecciones de Derecho Penal chileno. Parte General*. Santiago: Editorial Jurídica de Chile, 2004.
- Prado, Gabriela y Durán, Mario. “Sobre la evolución de la protección penal de los bienes jurídicos supraindividuales. Precisiones y limitaciones previas para una propuesta de protección penal del orden público económico en Chile”. *RDUCN* (Revista de Derecho Universidad Católica del Norte), v. 24, n° 1 (201): 263–295.
- Reyes, Alfonso. *Derecho Penal*. Bogotá: Temis, 1981.
- Rojas, Hugo. “Las quejas ante el Comité de Libertad Sindical de la OIT durante el régimen militar”. En *Libertad Sindical y Derechos Humanos. Análisis de los informes del Comité de Libertad Sindical de la OIT (1973 – 1990)*, editado por Elizabeth Lira y Hugo Rojas, 53-103. Santiago: LOM Ediciones, 2009.
- Sainz Cantero, José. “El Delito Masa”, *Anuario de Derecho y Ciencias Penales* n° 3 (1971): 649–650.
- Solari, Tito y Rodríguez, Luis. “Reflexiones en torno al concepto de seguridad del Estado”. *Revista de Derecho de la Pontificia Universidad Católica de Valparaíso* n° 12 (1988): 203 – 224.
- Universidad Diego Portales. *Informe Anual sobre Derechos Humanos en Chile*. Santiago: Ediciones UDP, 2008.
- Vega, Harold. “El análisis del tipo gramatical”. *Justicia* n° 29 (2016): 53–71.

## **TESIS**

Campusano, Raúl. “Análisis de los tipos penales de la Ley de Seguridad del Estado y de su Jurisprudencia durante el gobierno militar”. Memoria de prueba para optar el grado de Licenciado en Ciencias Jurídicas y Sociales, Universidad de Chile, 1991.

Lagos, Glenda. “La inducción”. Trabajo de investigación para optar al título de Máster en derecho penal, Universidad de Sevilla, 2012.

Oyarzún Urzúa, Ricardo. “El delito económico atentatorio contra el orden público económico”. Memoria para optar al grado de Licenciado en Ciencias Jurídicas y Sociales, Universidad de Chile, 1983.

Román, Perla. “La valoración del tipo penal como garantía del tipo personal”. Tesis para obtener el título de licenciado en derecho, Universidad de Sonora, 2012.

Silva, Pablo. “Crítica a la concepción de ley penal en blanco del tribunal constitucional: un análisis a partir de la jurisprudencia sobre el artículo 299 n°3 del código de justicia militar”. Memoria de prueba para optar al grado de Licenciado en Ciencias Jurídicas y Sociales, Universidad de Chile, 2019.

## **NORMATIVA NACIONAL E INTERNACIONAL**

Constitución Política de la República. Chile: Biblioteca del Congreso Nacional, 2022.

Código de Justicia Militar. Chile: Biblioteca del Congreso Nacional, 2022.

Código del Trabajo. Chile: Biblioteca del Congreso Nacional, 2022.

Código Penal. Chile: Biblioteca del Congreso Nacional, 2022.

Decreto Ley N° 50. Chile: Biblioteca del Congreso Nacional, 1932.

Ley N° 6.026. Chile: Biblioteca del Congreso Nacional, 1937.

Ley N° 8.987. Chile: Biblioteca del Congreso Nacional, 1958.

Ley N° 12.927. Chile: Biblioteca del Congreso Nacional, 2021.

Ley N° 21.208. Chile: Biblioteca del Congreso Nacional, 2020.

Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales.

## **INFORMES Y DOCUMENTOS DE INSTITUCIONES**

Conferencia Internacional del Trabajo 96<sup>a</sup>, *Informe de la Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones*. Ginebra: Oficina Internacional del Trabajo, 2007.  
<https://www.ilo.org/public/spanish/standards/relm/ilc/ilc96/pdf/rep-iii-1a.pdf>

Conferencia Internacional del Trabajo 97<sup>a</sup>, *Informe de la Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones*. Ginebra: Oficina Internacional del Trabajo, 2008.  
[https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed\\_norm/---relconf/documents/meetingdocument/wcms\\_091007.pdf](https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_norm/---relconf/documents/meetingdocument/wcms_091007.pdf)

Conferencia Internacional del Trabajo 101<sup>a</sup>, *Informe de la Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones*, Ginebra: Oficina Internacional del Trabajo, 2012.  
[https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed\\_norm/---relconf/documents/meetingdocument/wcms\\_174831.pdf](https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_norm/---relconf/documents/meetingdocument/wcms_174831.pdf)

Oficina Internacional del Trabajo. *La libertad sindical. Recopilación de decisiones y principios del Comité de Libertad Sindical del Consejo de Administración de la OIT*, 5<sup>a</sup> ed. Revisada. Ginebra: Organización Internacional del Trabajo, 2006.

Organización Internacional del Trabajo. *Informe Provisional – Informe N° 230*, Noviembre 1983 Caso n° 1212 (Chile) – Fecha de presentación de la queja: 08-JUN-1983. En [[https://www.ilo.org/dyn/normlex/es/f?p=1000:50002:0::NO:50002:P50002\\_COMPLAINT\\_T\\_EXT\\_ID:2901046](https://www.ilo.org/dyn/normlex/es/f?p=1000:50002:0::NO:50002:P50002_COMPLAINT_T_EXT_ID:2901046)] (Consultado el 7 de diciembre de 2022).

Organización Internacional del Trabajo. *Informe provisional - Informe núm. 243*, Marzo 1986 Caso núm. 1309 (Chile) - Fecha de presentación de la queja: 03-OCT-84 – Cerrado. En [[https://www.ilo.org/dyn/normlex/es/f?p=1000:50002:0::NO:50002:P50002\\_COMPLAINT\\_T\\_EXT\\_ID:2901351](https://www.ilo.org/dyn/normlex/es/f?p=1000:50002:0::NO:50002:P50002_COMPLAINT_T_EXT_ID:2901351)] (Consultado el 8 de diciembre de 2022).

Organización Internacional del Trabajo. *Informe provisional - Informe núm. 241*, Noviembre 1985 Caso núm. 1309 (Chile) - Fecha de presentación de la queja: 03-OCT-84 – Cerrado. En

[[https://www.ilo.org/dyn/normlex/es/f?p=1000:50002:0::NO:50002:P50002\\_COMPLAINT\\_T EXT\\_ID:2901350](https://www.ilo.org/dyn/normlex/es/f?p=1000:50002:0::NO:50002:P50002_COMPLAINT_T EXT_ID:2901350)] (Consultado el 8 de diciembre de 2022).

Organización Internacional del Trabajo. *Informe provisional - Informe núm. 265*, Junio 1989. *Caso núm. 1309 (Chile) - Fecha de presentación de la queja: 03-OCT-84 – Cerrado*. En [[https://www.ilo.org/dyn/normlex/es/f?p=1000:50002:0::NO:50002:P50002\\_COMPLAINT\\_T EXT\\_ID:2901356](https://www.ilo.org/dyn/normlex/es/f?p=1000:50002:0::NO:50002:P50002_COMPLAINT_T EXT_ID:2901356)] (Consultado el 8 de diciembre de 2022).

## NOTICIAS

Diario Constitucional. “CS anuló sentencias dictadas por Consejo de Guerra de la FACH por traición a la patria”, 4 de octubre de 2016 [<https://www.diarioconstitucional.cl/2016/10/04/cs-anulo-sentencias-dictadas-por-consejo-de-guerra-de-la-fach-por-traicion-a-la-patria/>] (Consultado el 7 de diciembre de 2022).

Diario Financiero. “Interior aplica Ley de Seguridad del Estado por cortes de ruta y camioneros en Paine deponen movilización”, 26 de abril de 2022 [<https://www.df.cl/economia-y-politica/interior-aplica-ley-de-seguridad-del-estado-por-cortes-de-rutas-y>] (Consultado el 10 de diciembre de 2022)

El Mostrador. “Las primeras consecuencias visibles del paro de camioneros: preocupación por desabastecimiento, camiones de basura atrapados, y los primeros quiebres entre las bases y los dirigentes del sector”, 30 de agosto de 2020 [<https://www.elmostrador.cl/destacado/2020/08/30/las-primeras-consecuencias-visibles-del-paro-de-camioneros-preocupacion-por-desabastecimiento-camiones-de-basura-atrapados-y-los-primeros-quiebres-entre-las-bases-y-los-dirigentes-del-sector/>] (Consultado el 10 de septiembre de 2020)

EMOL. “Lagos a los microbuseros: Todo el rigor de la Ley les caerá encima”, 12 de agosto de 2022 [<https://www.emol.com/noticias/nacional/2022/08/12/92238/lagos-a-los-microbuseros-todo-el-rigor-de-la-ley-les-caera-encima.html>] (Consultado el 10 de diciembre de 2022).

La Tercera. “Paro de de camioneros: gobierno presenta primeras 13 querellas por Ley de Seguridad del Estado”, 23 de noviembre de 2022 [<https://www.latercera.com/politica/noticia/paro-de-camioneros-gobierno-presenta-primeras->

13-querellas-por-ley-de-seguridad-del-estado/BXC3WD6BYNAZ3HKFH3XVQ3JEIU/]  
(Consultado el 10 de diciembre de 2022).

La Tercera. “Paro de camioneros: gobierno informa de 40 puntos con transportistas en la berma y Región del Maule concentra el 41% de los focos”, 28 de noviembre de 2022 [https://www.latercera.com/nacional/noticia/paro-camioneros-gobierno-informa-de-46-puntos-con-transportistas-en-la-berma/HCCQIUCVFBHXPB2IRJMHSJKJDE/] (Consultado el 11 de diciembre de 2022).

## **JURISPRUDENCIA**

Corte Suprema. Resolución N° 566041. Causa N° 27543/2016, Sala Segunda (Penal) de 3 de Octubre de 2016.

Cuarto Tribunal Oral en lo Penal de Santiago. Sentencia Causa RUC N° 1500564925-8. RIT 151–2017 de 5 de junio de 2017.

## **OTROS MEDIOS**

Real Academia Española. *Diccionario de la Lengua Española*. 23ª Edición (versión 23.5 en línea) [https://dle.rae.es/]