

PROYECTO DE LEY DE DEFENSORES DE LA NATURALEZA: UNA LARGA LISTA DE PROBLEMAS

- En el Congreso Nacional avanza un proyecto de ley que configura un estatuto especial y diferenciado para los “defensores ambientales”. Este vulnera el principio de igualdad ante la ley, al otorgar privilegios procesales, penales y administrativos a un grupo de personas.
- El proyecto incorpora definiciones imprecisas, principios sin desarrollo normativo y derechos que generarían incertidumbre jurídica, discrecionalidad judicial y espacio a litigación abusiva y activismo interpretativo.
- Además, su aprobación entraría en colisión con el resto de la regulación ambiental, afectando la certeza jurídica para los inversionistas.

Recientemente la Cámara de Diputados aprobó un proyecto de ley que busca establecer un marco especial de protección para los “defensores ambientales” o “defensores de la naturaleza”¹, definidos como las personas, grupos u organizaciones que promueven y defienden los derechos humanos en asuntos ambientales y la protección de la naturaleza. Si bien su objetivo es proteger y promover los derechos de los defensores, así como garantizar un entorno seguro para el ejercicio de sus actividades, la iniciativa presenta deficiencias sustantivas que configuran un estatuto privilegiado dentro de nuestra sociedad, que goza de derechos que nadie más posee y que, a la vez, obliga al Estado a tratarlos de manera diferente.

Como se revisará, la incorporación de conceptos ambiguos, principios sin desarrollo normativo, un catálogo abierto de derechos, deberes estatales redundantes y agravantes penales de aplicación incierta, tensionan la garantía constitucional de igualdad ante la ley, afecta el principio de generalidad de las normas y desnaturaliza el sistema sancionatorio penal.

UN MARCO NORMATIVO AMBIGUO E IMPRECISO

Uno de los problemas del proyecto de ley radica en la falta de precisión conceptual y la excesiva amplitud normativa de sus definiciones y disposiciones.

¹ La moción fue presentada por diputados del Partido Liberal (Boletín N° 16.886-12).

1. **Sujetos de protección indeterminados.** La definición de defensor ambiental abarca a cualquier persona, grupo u organización que “promueva o defienda derechos humanos en asuntos ambientales”², sin distinguir entre actividades formales o informales, remuneradas o voluntarias, permanente o meramente circunstanciales. No se delimita, por tanto, con claridad a quiénes se aplica el estatuto, bastando que cualquier persona se autodefina como defensor para acceder a la protección legal. Esto genera una categoría jurídica indeterminada y de difícil aplicación objetiva, que impide distinguir con certeza los verdaderos sujetos de protección.
2. **Un estándar inalcanzable.** Entre los derechos reconocidos se incluye el de ejercer su labor en “entornos seguros y libres de violencia”, entendiendo por tal aquel en que los defensores “actúan sin ningún tipo de amenazas, restricciones, perturbación o vulneración, en razón de la defensa de derechos humanos en asuntos de medio ambiente”³.

Si bien es deseable propiciar condiciones seguras para el ejercicio de los derechos, la definición propuesta establece un estándar inalcanzable, pues una mera crítica o manifestación de desacuerdo en materia ambiental, podría ser considerada una amenaza. Ello desconoce la pluralidad de visiones e intereses que conviven en el debate ambiental, elementos propios de la deliberación democrática y del ejercicio de la libertad de expresión.

Además, la garantía de un entorno seguro y libre de violencia es un derecho que corresponde a todas las personas y no a un grupo particular. Su reconocimiento selectivo carece de justificación constitucional y contradice el principio de igualdad ante la ley.

3. **Principios sin desarrollo ni jerarquía.** El proyecto incorpora doce principios orientadores⁴ -entre ellos, los de no regresión, progresividad, precautorio y equidad intergeneracional- sin definir su contenido ni establecer criterios sobre sus jerarquía o modo de aplicación. Tampoco se remite a cuerpos normativos donde puedan encontrarse desarrollados, lo que genera un alto grado de incertidumbre jurídica y discrecionalidad interpretativa, en tensión con el marco ambiental vigente.

² Art. 2, literal a) del proyecto de ley.

³ Art. 2, literal d) del proyecto de ley.

⁴ Principios de igualdad y de no discriminación; de transparencia y de rendición de cuentas; de no regresión y de progresividad; de buena fe; preventivo; precautorio; de equidad intergeneracional; de máxima publicidad; pro-persona; de solidaridad; de participación; y de coordinación y eficacia (art. 3 del proyecto de ley).

Algunos de ellos, como el principio precautorio, podrían incluso permitir la suspensión de actividades o proyectos lícitos ante riesgos no demostrados, sin requerir evidencia científica comprobada, lo que rigidiza la política ambiental, obstaculiza la toma de decisiones legítimas dentro del proceso de evaluación y debilita la coherencia del sistema jurídico ambiental. Su invocación en este contexto resulta impropia, pues dicho principio opera en escenarios de daño ambiental y no para la protección de persona so conflictos sociales. En lugar de fortalecer la protección del medio ambiente, estos principios introducen ambigüedad normativa y restan eficacia a las reglas existentes.

4. **Catálogo abierto de derechos y privilegios procesales.** El proyecto reconoce seis derechos para los defensores ambientales, explicitándose que no constituyen un listado cerrado. Esta fórmula abre la puerta a que los tribunales de justicia incorporen otros derechos por la vía interpretativa, generando espacios de activismo judicial y afectando la seguridad jurídica, al crear potenciales asimetrías entre personas en situaciones equivalentes. Entre los derechos reconocidos destacan:

a) Derecho a la defensa del medio ambiente en entornos seguros y libre de violencia⁵. Además del problema relativo al estándar inalcanzable, se establece que el objeto de la defensa es el medio ambiente, y de la manera en que está formulado, se reconoce que éste sería el sujeto de derechos. Ello equivale a reconocer personalidad jurídica a la naturaleza, idea similar a la propuesta de la Convención Constitucional del 2022, que generaría conflictos entre los derechos de las personas y los de la naturaleza, en desmedro de los primeros.

b) Derecho de acceso a la información y rendición de cuentas. Este derecho se extiende más allá de los organismos públicos, alcanzando también a entidades privadas, cuyas acciones u omisiones puedan afectar al medio ambiente o la salud de las personas. Una disposición de este tipo afecta la libertad de emprendimiento, genera inseguridad para invertir y desdibuja el rol de los órganos estatales a cargo de la fiscalización ambiental.

c) Derecho de fiscalización de normas y estándares medioambientales. Se reconoce a toda persona el derecho a denunciar e intervenir en procedimientos administrativos o judiciales frente al incumplimiento de normas ambientales. Esta amplitud resulta problemática, pues incrementa el riesgo de litigación sin

⁵ “Toda persona tiene derecho, de forma individual o colectiva, a desempeñar labores de defensa del medio ambiente en un entorno seguro y propicio para ello, libre de toda violencia, agresión o amenaza”, continúa el art. 4, literal a) del proyecto de ley.

fundamentos razonables o con fines obstructivos. Al no exigir vínculo territorial ni requisitos de legitimación, se facilita la judicialización abusiva contra proyectos que cumplen la normativa vigente, afectando la certeza jurídica y la ejecución de inversiones legítimas.

Los otros tres derechos -de acceso a la participación pública, de comunicación y coordinación, y de tutela judicial- mantienen el mismo carácter expansivo, este último con implicancias procesales que se analizan más adelante.

- 5. Amplios deberes del Estado.** El proyecto impone al Estado una serie de deberes generales, como “garantizar un entorno seguro y propicio para que los defensores [...] puedan actuar sin amenazas, restricciones e inseguridad”⁶, y “tomar medidas apropiadas, efectivas y oportunas para prevenir, investigar y sancionar ataques, amenazas o intimidaciones que los defensores puedan sufrir”⁷. Estas obligaciones, formuladas de términos amplios y operativos, resultan imposibles de cumplir en la práctica y extienden mandatos a todos los órganos del Estado, incluso aquellos con autonomía constitucional.

Ello genera una incidencia directa en materias presupuestarias y financieras, al establecer una priorización obligatoria de recursos públicos en favor de un grupo determinado, sin una justificación constitucional suficiente que legitime un trato diferenciado⁸.

UN PROBLEMA GRAVE DE IGUALDAD ANTE LA LEY

El núcleo del proyecto de ley radica en el reconocimiento de una nueva categoría jurídica: los defensores ambientales. A ellos se les atribuye un conjunto de derechos, garantías y mecanismos de protección que, en la práctica, los sitúan en un régimen jurídico especial, distinto al que rige para el resto de los ciudadanos. Esta diferenciación vulnera el principio de igualdad ante la ley, que exige al legislador abstenerse de establecer privilegios o distinciones arbitrarias que carezcan de una justificación razonable.

Como se ha señalado, la fórmula amplia y operativa en que se establecen los deberes del Estado orientados a garantizar la seguridad y protección de los defensores genera una obligación prioritaria respecto de un grupo determinado. El cumplimiento de

⁶ Art. 8 del proyecto de ley.

⁷ Art. 9 del proyecto de ley.

⁸El alcance presupuestario y financiero de las disposiciones se enmarca dentro de las materias reservadas al Ejecutivo, propias de su iniciativa exclusiva. En ese sentido, la moción resulta inconstitucional.

tales mandatos resulta materialmente imposible, pues bastaría que uno de estos defensores alegue haber sido objeto de una agresión para imputar al Estado un incumplimiento legal. Este diseño normativo, además de inviable, configura un privilegio de los defensores frente al resto de la población.

Esta vulneración a la igualdad se manifiesta con particular claridad en dos ámbitos:

- i. **Se otorga a los defensores un derecho a la tutela judicial reforzada, que excede el estándar general vigente.** Se les garantiza asesoría legal, recursos procesales y representación de un abogado, no solo ante vulneraciones a los derechos contemplados en la ley, sino también frente a cualquier derecho fundamental reconocido por la Constitución o los tratados internacionales. Con ello se duplica el nivel de garantías procesales y se crea una categoría de protección superior al del resto de las personas.

Además, se dispone que, ante denuncias por afectación de derechos, la carga de la prueba se invierte, correspondiendo al denunciado demostrar que no existió vulneración. Este mecanismo altera gravemente la estructura del proceso judicial, compromete la presunción de inocencia y contradice las reglas básicas del debido proceso, configurando en los hechos un procedimiento especial de carácter privilegiado.

- ii. **Introduce modificaciones penales que desnaturalizan el sistema sancionatorio.** Se amplía la responsabilidad penal de las personas jurídicas sin delimitar los delitos aplicables ni exigir un vínculo objetivo entre el hecho punible y la entidad, debilitando así el principio de imputación objetiva. Asimismo, se modifica la Ley de Delitos Económicos para agravar las penas cuando se “afecte abusivamente” a quienes ejercen acciones de defensa o promoción de los derechos humanos, sin definir qué se entiende por dicho concepto ni precisar el contexto en que dichas acciones se ejercen.

Finalmente, se incorpora una nueva agravante general al Código Penal por cometer delitos contra quienes ejerzan acciones de defensa de derechos humanos, sin exigir relación causal entre el delito y la actividad de defensa. De este modo, las penas podrían incrementarse únicamente por la condición de la víctima, rompiendo con el principio de culpabilidad y con la lógica de proporcionalidad penal que ordena el sistema sancionatorio⁹.

⁹ Existe otro proyecto de ley, presentado por un grupo de diputados, que avanza en la misma línea, incorporando una agravante especial cuando las víctimas sean defensores ambientales y aumentando las

En conjunto, estas disposiciones confirman que el proyecto no busca extender derechos de manera general, sino establecer un estatuto jurídico diferenciado, con garantías procesales, tutela judicial y sanciones penales reforzadas para un grupo específico de personas. Este diseño, carente de fundamento constitucional y ajeno al principio de igualdad ante la ley, crea un precedente que debilita la coherencia del orden jurídico y la neutralidad del Estado en la aplicación de sus normas.

EL ACUERDO DE ESCAZÚ

En los fundamentos de la moción se señala que el proyecto busca dar operatividad al Acuerdo de Escazú¹⁰, firmado por el Presidente Boric pocos días después de asumir el cargo. En particular, se invoca su artículo 9, que reconoce la figura de los defensores ambientales y obliga a los Estados a garantizar un entorno seguro para el ejercicio de su labor, proteger sus derechos fundamentales y adoptar medidas para prevenir, investigar y sancionar ataques o amenazas en su contra.

Sin embargo, el propio tratado -en su artículo 13- establece que cada Estado “de acuerdo con sus posibilidades y de conformidad con sus prioridades nacionales, se compromete a facilitar medios de implementación para las actividades nacionales necesarias para cumplir las obligaciones derivadas del presente Acuerdo”. Esta disposición otorga a los países un amplio margen de flexibilidad, ya que no exige necesariamente reformas legales o reglamentarias, permitiendo cumplir los compromisos mediante instrumentos administrativos o de gestión.

En consecuencia, el proyecto de ley en discusión no responde a una obligación jurídica derivada del Acuerdo, sino a una opción política de implementación. Sus objetivos podrían alcanzarse por otras vías, a través de mecanismos administrativos ya existentes, sin necesidad de crear un nuevo marco legal. Asimismo, el Acuerdo no requiere de la ampliación de privilegios ni de duplicar garantías ya reconocidas por el ordenamiento nacional.

REFLEXIONES FINALES

La iniciativa de ley plantea un desafío más institucional que ambiental. Bajo el propósito legítimo de brindar resguardo a quienes realizan un tipo de actividad

penas en casos de amenazas o lesiones (Boletín 17.688.07, en primer trámite constitucional en la Cámara de Diputados).

¹⁰ “Acuerdo Regional sobre el Acceso a la Información, la Participación Pública y el Acceso a la Justicia en Asuntos Ambientales en América Latina y el Caribe”, adoptado en marzo de 2018 en la ciudad de Escazú, Costa Rica. Para profundizar en las disposiciones del Acuerdo, privo a la firma de Chile, ver [aquí](#).

legítimo, se configura un marco normativo que, lejos de fortalecer las garantías generales, introduce privilegios jurídicos para un grupo específico de personas y obligaciones al Estado de cumplimiento inalcanzable.

En su conjunto, la propuesta altera el principio de igualdad ante la ley, rigidiza el orden jurídico y desnaturaliza el sistema penal, al establecer un trato diferenciado para ciertas personas que se autodefinen como defensores ambientales. Ello no contribuye a la protección efectiva, sino que fragmenta la universalidad del derecho, debilitando la neutralidad del Estado y la coherencia de la política ambiental.