



*República de Panamá*  
*Procuraduría de la Administración*

Panamá, 25 de marzo de 2024  
Nota C-056-24

Su Excelencia  
**Milciades Concepción**  
Ministro de Ambiente  
Ciudad.

**Ref.: De la propiedad del carbono captado, absorbido y removido por los bosques.**

Señor Ministro:

Me dirijo a usted en ocasión de dar respuesta a su Nota DM-0328-2024 de 28 de febrero de 2024, recibida en este Despacho el 4 de marzo de 2024, a través de la cual solicita un pronunciamiento respecto a la propiedad del carbono captado, absorbido y removido por los bosques; en los siguientes términos:

“ ...

*Actualmente, el Ministerio de Ambiente, a través de la Dirección de Cambio Climático, recibe solicitudes de entidades que buscan desarrollar proyectos forestales para aumentar y proteger la absorción de carbono de los bosques, con la finalidad de generar créditos de carbono y comercializarlos en el Mercado Voluntario Internacional.*

*En tal sentido, toda vez que no hay una definición o procedimiento explícito en nuestro ordenamiento jurídico nacional, en relación a la propiedad y/o beneficios del carbono, y es de gran importancia lograr que las empresas y organizaciones, nacionales e internacionales, puedan comercializar créditos de carbono obtenido por proyectos forestales de captura de carbono, consideramos oportuno definir esta materia.*

*Por lo anterior, presentamos nuestra consulta así:*

***¿Es el carbono captado, absorbido y removido por los bosques, propiedad del Estado? ¿Puede este carbono ser aprovechado bajo las modalidades establecidas en el artículo 27 de la Ley 1 del 3 de febrero de 1994, con la finalidad de captar recursos?***

“ ...”

Antes de dar inicio al recorrido jurídico propio, que merece el tema objeto de su consulta, es necesario atender el concepto de carbono y su importancia, en aras de poder precisar, su vinculación con los bosques propiedad del Estado. Veamos:

Según el Diccionario de la Real Academia Española, el carbono es definido de la siguiente manera:

*"Elemento químico de núm. atóm. 6, abundantísimo en la naturaleza, tanto en los seres vivos como en el mundo mineral y en la atmósfera, que se presenta, entre otras, en forma de diamante y de grafito, constituye la base de la química orgánica y tiene gran importancia en la biología. (Símb. C)."*

De conformidad con el artículo digital publicado por la Universidad de Penn State<sup>1</sup> (*Pensilvania Estados Unidos*), "El Carbono" es un elemento químico presente en la atmósfera, las plantas y el suelo, los combustibles fósiles y el océano; por lo tanto, todos estos grupos sirven como reservorios o sumideros de carbono, donde se almacena en diversas formas (*en sólidos, líquidos o gases*), aunado a ello, el carbono cambia constantemente de forma y se mueve de un reservorio a otro a través de diferentes mecanismos que ocurren naturalmente o debido a la actividad humana.

Señala igualmente el artículo en cuestión, en cuanto al carbono atmosférico, carbono del suelo, combustibles fósiles y carbono oceánico, lo siguiente:

- **Carbono atmosférico:** Está presente en forma de gases como el dióxido de carbono (CO<sub>2</sub>) y el metano (CH<sub>4</sub>). El dióxido de carbono es la materia prima que las plantas requieren para el crecimiento a través de un proceso impulsado por la luz llamado fotosíntesis. La planta utiliza el dióxido de carbono en la atmósfera para formar sustancias más complejas (o carbohidratos) por medio de la fotosíntesis. Los carbohidratos son utilizados por las plantas para construir paredes celulares, fibras, tallos, hojas, flores, raíces, tubérculos, madera, ramas, granos y frutas.
- **Carbono del suelo:** Puede estar presente en formas inorgánicas u orgánicas. Las formas inorgánicas de carbono incluyen carbonatos de calcio, como la dolomita y la piedra caliza. Las formas orgánicas de carbono están presentes en plantas, animales y microorganismos vivos y en descomposición. Además, las plantas, los microorganismos y la fauna del suelo interactúan liberando carbono orgánico en el suelo. Por ejemplo, las raíces en crecimiento liberan sustancias que contienen carbono en el suelo que servirán como alimento para las comunidades microbianas y como señales para reclutar microorganismos beneficiosos como bacterias fijadoras de nitrógeno y micorrizas. Por lo tanto, la interacción entre las plantas, la fauna y los microorganismos contribuye a la reserva de carbono orgánico del suelo. Cuando los microorganismos descomponen los restos vegetales, el carbono se libera a la atmósfera en forma de CO<sub>2</sub>.
- **Combustibles fósiles:** El petróleo crudo y el carbón son productos derivados de los restos descompuestos de plantas y animales que habitaron la tierra hace millones de años. Los combustibles fósiles, ricos en carbono, se utilizan principalmente para generar electricidad o fabricar productos que alimentan motores de gasolina y diésel. La combustión de combustibles fósiles libera CO<sub>2</sub> a la atmósfera, además de otros gases que se consideran contaminantes.
- **Carbono oceánico:** En el océano, el dióxido de carbono atmosférico se disuelve en el agua. Los organismos marinos utilizan el carbono como material de construcción para caracoles, y las plantas acuáticas y los microorganismos para la fotosíntesis. Muchos de los combustibles fósiles se derivan de un largo proceso de descomposición acuática y el ciclo del carbono dentro del océano.

---

<sup>1</sup> Ver: <https://extension.psu.edu/que-es-el-carbono>

En este orden de ideas, debemos hacer referencia a otro artículo publicado por la Universidad de Penn State<sup>2</sup>, respecto a cómo los bosques almacenan el carbono y en el cual, se indica entre otras cosas, que los árboles son sin duda alguna, la mejor tecnología de captura de carbono del mundo, toda vez que cuando realizan la fotosíntesis, extraen dióxido de carbono del aire, lo fijan en azúcar y liberan oxígeno. Los árboles usan azúcar para construir madera, ramas y raíces. La madera es un increíble depósito de carbono porque está hecha completamente de carbono, dura años como un árbol en pie, y tarda años en descomponerse después de que el árbol muere. Si bien los árboles almacenan principalmente carbono, liberan algo de carbono, como cuando sus hojas se descomponen, o sus raíces queman azúcar para capturar nutrientes y agua.

Los bosques capturan y almacenan diferentes cantidades de carbono a diferentes velocidades, dependiendo de la edad promedio de los árboles, y los divide en bosques jóvenes, bosques establecidos o maduros y bosques antiguos, de la siguiente manera:

- **Los bosques jóvenes:** Son campeones de la captura de carbono ya que crecen rápidamente y son capaces de extraer carbono rápidamente, contienen muchos pequeños árboles jóvenes, muchos de los cuales eventualmente mueren debido a la competencia por la luz, los recursos y el espacio de crecimiento. Cuando pequeños árboles jóvenes mueren y se descomponen liberan poco carbono. Los árboles que quedan siguen creciendo y secuestrando más carbono a medida que el bosque madura.
- **Los bosques establecidos o maduros:** Se componen de “*árboles de edad mediana*”, que van de medianos a grandes, son saludables y tienen extensas raíces. Los árboles de edad mediana crecen más lentamente que los árboles jóvenes, pero la cantidad de carbono capturado y almacenado es relativamente mayor. Algunos de los árboles de gran tamaño ocasionalmente mueren, pero son reemplazados rápidamente por árboles más jóvenes que aprovechan el nuevo espacio. Como crecen más árboles en comparación con los que mueren, la productividad neta general (*cuántos árboles crecen versus cuántos mueren*) es positiva y se mejora la captura de carbono.
- **Los bosques antiguos:** Tienen un ciclo de carbono más estable. En estos bosques, los grandes árboles más antiguos de la historia mueren ocasionalmente, pero los demás árboles también son grandes y mantienen a los pequeños árboles jóvenes en la sombra, por lo que el reclutamiento de árboles jóvenes y la productividad neta es cero. Aun así, el carbono sigue bien contenido dentro de los árboles grandes, los troncos lentamente podridos y la espesa hojarasca. El resultado es que los bosques antiguos son buenos para almacenar carbono, pero ya no capturan carbono adicional.

Cabe resaltar también, que la cantidad de carbono almacenado en los suelos forestales es variable, y la cantidad de carbono que el suelo puede secuestrar depende de muchos factores locales como la geología local, el tipo de suelo y la vegetación. Los suelos con más material orgánico (*trozos de madera, hojas en descomposición o criaturas muertas*) pueden almacenar más carbono porque el material orgánico se fija fácilmente a las moléculas sueltas de carbono y la materia orgánica en sí misma ya es carbono almacenado.

---

<sup>2</sup> Ver: <https://extension.psu.edu/como-los-bosques-almacenan-el-carbono>

- **La legislación nacional**

I. Del principio de legalidad.

Un aspecto de esencial importancia que debemos considerar, es el que hace referencia a los principios cardinales, que todo servidor público debe observar en el ejercicio de sus funciones dentro de nuestro derecho interno. A saber:

A. Marco constitucional:

*"Artículo 18. Los particulares sólo son responsables ante las autoridades por infracción de la Constitución o de la Ley.*

*Los servidores públicos los son por esas mismas causas y también por extralimitación de funciones o por omisión en el ejercicio de éstas."*

B. Marco legal (Ley No.38 de 31 de julio de 2000):

*"Artículo 34. Las actuaciones administrativas en todas las entidades públicas se efectuarán con arreglo a normas de informalidad, imparcialidad, uniformidad, economía, celeridad y eficacia, garantizando la realización oportuna de la función administrativa, sin menoscabo del debido proceso legal, con objetividad y con apego al principio de estricta legalidad ..."* (Lo subrayado es nuestro)

Estos principios fundamentales de derecho recogidos en nuestro ordenamiento jurídico, proponen que los mismos, constituyen el fundamento en virtud del cual todos los actos administrativos deben estar sometidos a las leyes; conforme al cual todo ejercicio de un poder público debe realizarse acorde a la ley vigente y su jurisprudencia. Dicho en otras palabras, el servidor público sólo puede hacer lo que la ley le permita.

II. Del régimen ecológico, de los bienes y derechos del Estado y de la economía nacional.

Nuestra Carta Magna, establece que es deber fundamental del Estado garantizar que la población viva en un ambiente sano y libre de contaminación, en donde el aire, el agua y los alimentos satisfagan los requerimientos del desarrollo adecuado de la vida humana<sup>3</sup>.

Aunado a ello, señala igualmente que el Estado y todos los habitantes del territorio nacional tienen el deber de propiciar un desarrollo social y económico que prevenga la contaminación del ambiente, mantenga el equilibrio ecológico y evite la destrucción de los ecosistemas.

En este orden de ideas, el artículo 120 constitucional señala que: "El Estado reglamentará y aplicará oportunamente las medidas necesarias para garantizar que la utilización y el aprovechamiento de la fauna terrestre, fluvial y marina, así como de los bosques, tierras y aguas, se lleven a cabo racionalmente, de manera que se evite su depredación y se asegure su preservación, renovación y permanencia."

---

<sup>3</sup> Cfr. Artículo 118 de la Constitución Política.

Por otro lado, el artículo 259 ibidem, señala que las concesiones para la explotación del suelo, del subsuelo, de los bosques y para la utilización del agua, de medios de comunicación o transportes y de otras empresas de servicio público, se inspirarán en el bienestar social y el interés público. Por último, es preciso señalar que el artículo 296 también constitucional, determina entre otros aspectos, que la ley reglamentará el aprovechamiento de los bosques, de modo que permita asegurar su renovación y la permanencia de sus beneficios.

### III. De los bienes nacionales y las concesiones para explotación de bosques.

Nuestro Código Fiscal dispone en el artículo 14 del Libro Primero, que: "Los bienes nacionales consistentes en minas, salinas y fuentes de sal, de hidrocarburos, aguas minerales naturales, productos naturales análogos, huacas indígenas, baldíos y bosques, bienes inadjudicables y de uso o dominio público se sujetarán en cuanto a su utilización, conservación y explotación a las leyes especiales que rigen la materia y, en su defecto, a disposiciones especiales contenidas en los Títulos o Capítulos respectivos de este Libro."

En este orden de ideas, el 282 ibidem, señala lo siguiente:

*"Artículo 282. Las concesiones para la explotación de bosques no excluyen las que pueda hacer el Estado para otros fines distintos del aprovechamiento forestal indicado en el contrato respectivo, como la explotación de minas, salinas, aguas minerales, yacimientos petrolíferos y otros fines análogos...*

*Quando se otorgue una concesión para explotación forestal que sea incompatible con cualquiera concesión anterior de las expresadas en el inciso que precede, se cancelará la forestal sin que el concesionario tenga derecho a indemnización.  
..."*

Se desprende del artículo citado, que las concesiones que pueden ser otorgadas para la explotación de bosques, no excluyen las que pueda hacer el Estado para otros fines distintos del aprovechamiento forestal indicado en el contrato respectivo, incluyendo de esta forma otros fines que sean análogos.

### IV. De la Ley No.1 de 3 de febrero de 1994, por la cual se establece la legislación forestal en la República de Panamá, y se dictan otras disposiciones.

Esta ley tiene como finalidad la protección, conservación, mejoramiento, acrecentamiento, educación, investigación, manejo y aprovechamiento racional de los recursos forestales de la República<sup>4</sup>, por lo que declararon de interés nacional y sometido al régimen de la presente Ley, todos los recursos forestales existentes en el territorio nacional; constituyéndose como objetivos fundamentales del Estado, las acciones orientadas, entre otras a<sup>5</sup>:

- Proteger, conservar e incrementar los recursos forestales existentes en el país y promover su manejo y aprovechamiento racional y sostenible;

<sup>4</sup> Cfr. Artículo 1 de la Ley No.1 de 1994. (Gaceta Oficial No.22470 de 7 de febrero de 1994)

<sup>5</sup> Cfr. Artículo 3, ibidem.



- Incorporar a la economía nacional las tierras patrimoniales del Estado de aptitud preferentemente forestal, para su más adecuada utilización;
- Prevenir y controlar la erosión de los suelos;
- Conservar los terrenos forestales y estabilizar los suelos;
- Incentivar y ejecutar proyectos de plantaciones forestales en los lugares indicados para ello;
- Fomentar el establecimiento de bosques comunales;
- Estimular el establecimiento y desarrollo de industrias forestales y otras actividades económicas que aseguren el uso racional e integral, y la reposición de los recursos forestales que se utilicen.

Del mismo modo, para efectos de esta ley, se definen una pluralidad de términos y de los cuales haremos referencia al siguiente:

- **Plan de manejo:** El plan que regula el uso y aprovechamiento racional de los bosques naturales en un área determinada, con el fin de obtener el máximo beneficio de ellos, asegurando al mismo tiempo la conservación, mejoramiento y acrecentamiento de dichos recursos naturales<sup>6</sup>.

Cabe agregar que la referida norma, dispone en su artículo 10, que el patrimonio forestal del Estado está constituido por todos los bosques naturales, las tierras sobre las cuales están estos bosques y por las tierras estatales de aptitud preferencialmente forestal.

V. De la Ley No.10 del 12 de abril de 1995 "Por la cual se aprueba la CONVENCIÓN MARCO DE LAS NACIONES UNIDAS SOBRE EL CAMBIO CLIMÁTICO, hecha en Nueva York el 9 de mayo de 1992".

Es importante señalar como primer punto, que los Estados partes en la citada Convención, reconocieron entre otros aspectos de importancia, los siguientes:

- Que los Estados, de conformidad con la Carta de las Naciones Unidas y los principios del derecho internacional, tiene el derecho soberano de explotar sus propios recursos conforme a sus propias políticas ambientales y de desarrollo;
- Que los Estados deberían promulgar leyes ambientales eficaces, que las normas, los objetivos de gestión y las prioridades ambientales deberían reflejar el contexto ambiental y de desarrollo al que se aplican;
- Que diversas medidas para hacer frente al cambio climático pueden justificarse económicamente por sí mismas y pueden ayudar también a resolver otros problemas ambientales.

Por ello, el objetivo de la referida Convención, así como de cualquier instrumento jurídico conexo que adopte la Conferencia de las Partes, era el de lograr *(de conformidad con las disposiciones pertinentes de la Convención)*, la estabilización de las concentraciones de gases de efecto invernadero en la atmósfera a un nivel que impida interferencias antropógenas peligrosas en el sistema climático<sup>8</sup>.

---

<sup>6</sup> Numeral 9 del Artículo 5 ibidem.

<sup>7</sup> Publicada en la Gaceta Oficial No.22763 de 17 de abril de 1995. ([http://gacetas.procuraduria-admon.gob.pa/22763\\_24099.pdf](http://gacetas.procuraduria-admon.gob.pa/22763_24099.pdf))

<sup>8</sup> Cfr. Artículo 2 de la Convención.

En este mismo sentido, se establecieron una serie de principios en los cuales las partes, deberían guiarse, respecto a la adopción de medidas para lograr el objetivo de la Convención y aplicar sus disposiciones<sup>9</sup>:

- La protección del sistema climático en beneficio de las generaciones presentes y futuras, sobre la base de la equidad y de conformidad con sus responsabilidades comunes pero diferenciadas y sus respectivas capacidades;
- El deber de tener plenamente en cuenta las necesidades específicas y las circunstancias especiales de las Partes que son países en desarrollo;
- Tomar medidas de precaución para prever, prevenir o reducir al mínimo las causas del cambio climático y mitigar sus efectos adversos;
- El derecho al desarrollo sostenible y promoverlo;
- La cooperación en la promoción de un sistema económico internacional abierto y propicio que condujera al crecimiento económico y desarrollo sostenible de todas las Partes.

Cabe destacar, que a través de la Ley No.88 de 30 de noviembre de 1998, por la cual se aprobó EL PROTOCOLO DE KYOTO DE LA CONVENCIÓN MARCO DE LAS NACIONES UNIDAS SOBRE CAMBIO CLIMÁTICO, hecho en Kyoto, el 11 de diciembre de 1997<sup>10</sup>, se acciona la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre Cambio Climático, al comprometer a los Estados partes, a cumplir los compromisos cuantificados de limitación y reducción de las emisiones (*gases de efecto invernadero*), contraídos en virtud de su artículo 3; a su vez, resaltar que mediante la Ley No.38 de 3 de junio de 2015, la República de Panamá adoptó la Enmienda de Doha la cual establece un segundo período de compromiso (2013-2020) para el Protocolo de Kyoto.

VI. Del Texto Único de la Ley No.41 de 1 de julio de 1998, General de Ambiente de la República de Panamá, que comprende las reformas aprobadas por la Ley No.18 de 2003, la Ley No.44 de 2006, la Ley No.65 de 2010 y la Ley No.8 de 2015<sup>11</sup>.

Esta normativa dispone que la administración del ambiente es una obligación del Estado; por tanto, se establecen en ella los principios y normas básicas para la protección, conservación y recuperación del ambiente, promoviendo el uso sostenible de los recursos naturales, así como también ordena la gestión ambiental y la integra a los objetivos sociales y económicos, a efecto de lograr el desarrollo humano sostenible en el país<sup>12</sup>.

Es evidente entonces que la política nacional de ambiente, constituye un conjunto de medidas, estrategias y acciones establecidas por el Estado, que orientan, condicionan y determinan el comportamiento del sector público y privado, de los agentes económicos y de la población en general, en la conservación, uso, manejo y aprovechamiento de los recursos naturales y el ambiente<sup>13</sup>.

En este orden de ideas, los artículos 47 y 48 de este Texto Único, contenidos en el Capítulo I sobre "*Naturaleza y Aprovechamiento de los Recursos Naturales*" del Título IV, señalan lo siguiente:

---

<sup>9</sup> Cfr. Artículo 3 de la Convención.

<sup>10</sup>Publicada en la Gaceta Oficial No.23703 de 31 de diciembre de 1998. ([http://gacetas.procuraduria-admon.gob.pa/23703\\_28709.pdf](http://gacetas.procuraduria-admon.gob.pa/23703_28709.pdf))

<sup>11</sup>Publicado en Gaceta Oficial No.28131-A de 4 de octubre de 2016. ([http://gacetas.procuraduria-admon.gob.pa/28131-A\\_50306.pdf](http://gacetas.procuraduria-admon.gob.pa/28131-A_50306.pdf))

<sup>12</sup> Cfr. Artículo 1 del Texto Único de la Ley No.41 de 1998.

<sup>13</sup> Cfr. Artículo 3, ibidem.

**Artículo 47.** Los recursos naturales son de dominio público y de interés social, sin perjuicio de los derechos legítimamente adquiridos por los particulares. Las normas sobre recursos naturales contenidas en la presente Ley tienen el objetivo de incorporar el concepto de sostenibilidad y el de racionalidad en el aprovechamiento de los recursos naturales, así como asegurar que la protección del ambiente sea un componente permanente en la política y administración de tales recursos. Corresponde al Ministerio de Ambiente velar por que estos mandatos se cumplan, para lo cual emitirá las normas técnicas y procedimientos administrativos necesarios.

**Artículo 48.** Las concesiones para el aprovechamiento de los recursos naturales serán adjudicadas de acuerdo con la legislación vigente.

Se colige de los artículos transcritos, los siguientes elementos de importancia:

- Los recursos naturales son de dominio público y de interés social, sin perjuicio de los derechos legítimamente adquiridos por los particulares;
- Corresponde al Ministerio de Ambiente velar las normas y/o mandatos contenidos en la Ley General de Ambiente se cumplan, para lo cual emitirá las normas técnicas y procedimientos administrativos necesarios;
- Las concesiones para el aprovechamiento de los recursos naturales, serán adjudicadas de acuerdo con la legislación vigente.

En este sentido, la Ley General de Ambiente respecto del patrimonio forestal del Estado, determina en sus artículos 59 y 61 lo siguiente:

**Artículo 59.** El inventario del patrimonio forestal del Estado: bosques naturales, bosques plantados y tierras forestales será responsabilidad del Ministerio de Ambiente, que los registrará y promoverá, ejerciendo sobre ellos una efectiva administración. El Ministerio promoverá la reforestación según los criterios que defina para ello.

...

**Artículo 61.** El Estado reconoce como servicio ambiental del bosque la captura de carbono y establecerá los mecanismos para captar recursos financieros y económicos, mediante programas de implementación conjunta, internacionalmente acordados.

Tres (3) son los aspectos de interés que se destacan de los artículos reproducidos:

- El inventario del patrimonio forestal del Estado es responsabilidad del Ministerio de Ambiente;
- El Estado reconoce como servicio ambiental del bosque la captura de carbono;
- El Estado deberá establecer los mecanismos para captar recursos financieros y económicos, mediante programas de implementación conjunta, internacionalmente acordados.

Ahora bien, en cuanto a la mitigación del cambio climático global, la referida Ley General de Ambiente señala entre otros aspectos, que el Estado reconoce su responsabilidad común, pero diferenciada de participación en la estabilización de las concentraciones de gases de efecto invernadero en la atmósfera; por lo tanto, el Ministerio de Ambiente deberá elaborar y publicar de manera periódica con el apoyo de otras instituciones, un inventario nacional de emisiones por fuentes y absorciones por sumidero de gases



de efecto invernadero no controlados por el Protocolo de Montreal, así como la presentación de una estrategia quinquenal de desarrollo económico y social baja en carbono<sup>14</sup>.

Del mismo modo, se estipula que el Ministerio de Ambiente, deberá establecer los mecanismos para captar recursos financieros y económicos, mediante instrumentos nacionales e internacionales que promuevan la transición hacia un desarrollo económico bajo en carbono<sup>15</sup>.

VII. De la Ley No.8 de 25 de marzo de 2015, que crea el Ministerio de Ambiente, modifica disposiciones de la Autoridad de Recursos Acuáticos de Panamá y dicta otras disposiciones.

Por medio de esta ley, se creó el Ministerio de Ambiente como la entidad rectora del Estado en materia de protección, conservación, preservación y restauración del ambiente y el uso sostenible de los recursos naturales para asegurar el cumplimiento y aplicación de las leyes, los reglamentos y la Política Nacional de Ambiente<sup>16</sup>.

De ahí que dicho Ministerio, ostente una serie de atribuciones de las cuales nos referiremos a las siguientes<sup>17</sup>:

- Formular, aprobar y ejecutar, en el área de su competencia, la Política Nacional de Ambiente y del uso sostenible de los recursos naturales, terrestres e hidrológicos;
- Dirigir, supervisar e implementar la ejecución de las políticas, estrategias y programas ambientales del Estado, junto con el Sistema Interinstitucional de Ambiente y organismos privados;
- Dictar normas para la protección y control de la calidad ambiental con la participación de la autoridad competente correspondiente en cada caso;
- Formular proyectos de leyes para la debida consideración de las instancias correspondientes;
- Emitir las resoluciones y las normas técnicas y administrativas para la ejecución de la Política Nacional de Ambiente y la protección de los recursos naturales, terrestres e hidrobiológicos, en el área de su competencia, vigilando su ejecución de manera que se prevenga la degradación ambiental;
- Promover y facilitar la ejecución de proyectos ambientales, según corresponda, a través de los organismos públicos sectoriales y privados.
- Otorgar los permisos, concesiones y autorizaciones respecto a los recursos naturales, terrestres e hidrobiológicos de conformidad con las disposiciones jurídicas aplicables.
- Fijar las tarifas por el uso y aprovechamiento de los recursos naturales renovables, de acuerdo con los parámetros técnicos y científicos reconocidos, públicos y participativos.

VIII. Del Decreto Ejecutivo No.100 de 20 de octubre de 2020, que reglamenta el Capítulo II del Título V del Texto Único de la Ley No.41 de 1 de julio de 1998, General de Ambiente de la República de Panamá, sobre Mitigación del Cambio Climático Global y se crea el Programa Nacional Reduce Tu Huella para la gestión y monitoreo del desarrollo económico y social bajo en carbono en la República de Panamá y dicta otras disposiciones.

<sup>14</sup> Cfr. Artículos 86 y 87 ibidem.

<sup>15</sup> Cfr. Artículo 88 ibidem.

<sup>16</sup> Cfr. Artículo 1 de la Ley No.8 de 2015.

<sup>17</sup> Cfr. Numerales 1, 2, 3, 4, 5, 8, 11 y 21 del Artículo 2 ibidem.

El presente Decreto Ejecutivo tiene como finalidad, entre otras, la de reglamentar el ya citado Capítulo II del Título V del Texto Único de la Ley No.41 de 1998, por el cual se regirá la elaboración de los inventarios nacionales de emisiones de gases de efecto invernadero (GEI) por fuentes y absorciones por sumideros de carbono; la elaboración de la Estrategia de Desarrollo Económico y Social Baja en Carbono, así como otros instrumentos relacionados<sup>18</sup>.

Aunado a ello, la norma en referencia, establece una serie de términos y definiciones, tales como<sup>19</sup>:

- **Absorción:** La adición de una sustancia de preocupación a un depósito. La absorción de sustancias que contienen carbono, en particular dióxido de carbono, se denomina a menudo secuestro (de carbono);
- **Acciones de mitigación:** Acciones implementadas o planificadas que contribuyen a mitigar el cambio climático mediante la reducción de emisiones antropogénicas por fuentes y absorciones por sumideros de todos los GEI no controlados por el Protocolo de Montreal. Estas acciones pueden ser objetivos nacionales de mitigación sobre reducción de emisiones con respecto a un escenario sin introducción de cambios para todo el conjunto de la economía, programas y políticas, iniciativas sectoriales, proyectos, ya sean públicos o privados.
- **Sumidero:** todo proceso, actividad o mecanismo que sustrae de la atmósfera un gas de efecto invernadero, un aerosol, o un precursor de cualquiera de ellos;

Por otro lado, se crea el “Programa Nacional Reduce Tu Huella”, para la gestión y monitoreo del desarrollo económico y social bajo en carbono en la República de Panamá con el objetivo de promover la transición a la carbono neutralidad al 2050; en ese sentido la Dirección de Cambio Climático del Ministerio de Ambiente, será la responsable de la elaboración del manual de procedimientos de cada uno de los componentes que estén enmarcados bajo dicho Programa, así como de su respectiva plataforma virtual<sup>20</sup>.

En tal sentido, el artículo 50 de este Decreto Ejecutivo, determina que el Ministerio de Ambiente, en apoyo y en consenso con otras instituciones vinculadas, establecerá de forma progresiva y gradual un mercado nacional de carbono que guíe la recuperación económica en forma sostenible, inclusiva, baja en emisiones y resiliente a la crisis climática y promueva las reducciones de emisiones de GEI al menos costo posible y de forma medible, reportable y verificable.

IX. Del Decreto Ejecutivo No.125 de 2 de marzo de 2021, “Que establece la nueva Estructura Orgánica y el Manual de Organización y Funciones del Ministerio de Ambiente, y dicta otras disposiciones.”

Este Decreto Ejecutivo, determina como objetivo de la Dirección de Política Ambiental del Ministerio de Ambiente, el de liderar, establecer y dirigir los procesos de formulación y elaboración de políticas, planes, estrategias y programas dirigidos a la protección, conservación y recuperación del ambiente, promoviendo el uso sostenible de los recursos naturales, su economía, así como establecer los instrumentos y mecanismos técnicos para su implementación y evaluación.

Del mismo modo, esta Dirección tiene dentro de sus funciones, la de asesorar a los tomadores de decisiones en los procesos que impliquen políticas, estrategias, planes, programas y negociaciones

<sup>18</sup> Cfr. Numeral 1 del artículo 2 del Decreto Ejecutivo No.100 de 2020.

<sup>19</sup> Cfr. Números 1, 2 y 31 del Artículo 4 ibidem.

<sup>20</sup> Cfr. Artículos 5 y 12 ibidem.

ambientales nacionales e internacionales, para asegurar el uso eficiente de los recursos naturales y lograr una gestión ambiental coherente con el desarrollo sostenible. Cabe agregar que, el departamento de Economía Ambiental tiene como funciones, entre otras, la de evaluar el impacto económico asociado a las políticas, planes, programas, proyectos y negocios ambientales que impliquen el uso del patrimonio natural; así como asesorar en los procesos de negociación nacional e internacional que promueva el Estado en materia de economía ambiental.

Por su parte, la Dirección de Cambio Climático de dicho Ministerio, tiene como objetivo, el de planificar y organizar de manera estratégica, transversal e integral la acción climática nacional que permita la transición ecológica, social y económica para la reducción de emisiones de gases de efecto invernadero, aumento de sumideros de carbono, entre otros aspectos, tiene como una de sus funciones, la de promover y apoyar el diseño de políticas públicas, estrategias, programas planes y normativas necesarias para el desarrollo económico y social bajo en emisiones de gases de efecto invernadero.

X. Del Decreto Ejecutivo No.142 de 9 de diciembre de 2021, que establece de forma progresiva y gradual el Mercado Nacional de Carbono de Panamá (MNCP).

Por medio de este Decreto Ejecutivo se regula el artículo 50 del Decreto Ejecutivo No.100 de 20 de octubre de 2020, estableciendo de manera progresiva y gradual los componentes del Mercado Nacional de Carbono de Panamá (MNCP), el cual estará compuesto por los siguientes componentes:

- Los programas nacionales de gestión de gases de efecto invernadero (GEI), bajo el marco del Programa Nacional Reduce Tu Huella;
- El Sistema Nacional de Compensación de gases de efecto invernadero de Panamá (SNPC), y
- La Bolsa Panameña del Carbono (BPC)<sup>21</sup>.

En este sentido, la Dirección de Cambio Climático del Ministerio de Ambiente, tiene una serie de funciones y responsabilidades, dentro de las cuales se encuentran:

- Definir el marco de acción, regulación y determinar el alcance de las operaciones del MNCP, incluyendo gases de efecto invernadero, sectores, tipos de actividades económicas y organizaciones que deberán participar de forma obligatoria en dicho mercado;
- Definir, en caso de que sea necesario, un precio mínimo para la comercialización de unidades de reducción de emisiones de gases de efecto invernadero generadas en el territorio nacional;
- Definir y regular, por medio de un proceso participativo y transparente, la propiedad del carbono en la República de Panamá<sup>22</sup>.

El artículo 20 de esta norma, establece la bolsa panameña del carbono, como una plataforma de transacciones para la compra y venta de unidades de reducciones de emisiones de gases de efecto invernadero generados por proyectos bajo el sistema nacional de compensación de gases de efecto invernadero de Panamá (SNPC), estándares del mercado voluntario y otros que sean aprobados por su Junta Directiva<sup>23</sup>.

<sup>21</sup> Cfr. Artículos 1, 2 y 3 del Decreto Ejecutivo No.142 de 2021.

<sup>22</sup> Cfr. Numerales 5, 7 y 10 ibidem.

<sup>23</sup> A través de la Resolución No.DM-0207-2022 de 2 de diciembre de 2022, se estableció la Junta Directiva de la Bolsa Panameña del Carbono.

Hecho el análisis de nuestra legislación nacional, respecto al asunto o materia en cuestión, resulta oportuno referirnos a las publicaciones de diferentes medios de comunicación digital (*nacionales e internacionales*) que guardan relación con el Mercado Nacional de Carbono, la Bolsa Panameña de Carbono y los Créditos de Carbono.

- El Ministerio de Ambiente, a través del comunicado publicado 5 de enero de 2022, en su sitio web institucional, solicitó a aquellos interesados en obtener créditos o bonos de carbono y otros instrumentos climáticos, comunicarse o aproximarse a la entidad antes de concretar cualquier intercambio.

De igual manera, en dicho comunicado se abordaron varios aspectos de importancia, tales como:

- Que la Dirección de Cambio Climático de MiAmbiente trabajaba a su vez en el desarrollo de la Ley Marco del Cambio Climático, que establecerá la reglamentación y requisitos para participar del Mercado de Carbono Nacional y para la transacción de instrumentos financieros climáticos negociables;
  - Que los mercados de carbono involucran a varias partes, por lo que es esencial verificar con quienes se están realizando los trámites y son un sistema de comercio mediante el cual un país, empresa u otro, puede comprar o vender créditos de carbono en un esfuerzo por cumplir con límites nacionales de emisiones. De esta forma, el comprador del crédito de carbono puede retirarlo para reclamar la reducción de emisiones como si fuera propia, para así lograr sus propias metas de reducción y “compensar” sus emisiones;
  - Que los bonos de carbono, se miden en términos de toneladas de CO<sub>2</sub> equivalente. Se utiliza esta medida por el hecho de que el dióxido de carbono es el GEI predominante, y el resto de los gases se pueden medir en unidades equivalentes de CO<sub>2</sub> (*Un crédito de carbono = 1 tonCO<sub>2</sub>eq evitada o removida de la atmósfera*)<sup>24</sup>.
- El medio digital [www.bloomberglinea.com](http://www.bloomberglinea.com), en publicación realizada el 23 de mayo de 2022, al referirse a la bolsa panameña del carbono, la define como: “...un sistema de comercio mediante el cual el país, empresa u otro, puede comprar o vender créditos de carbono...”, en este sentido señala que según el Ministerio de Ambiente “...los créditos de carbono, también conocidos como bonos de carbono, son instrumentos para la acción climática, usualmente emitidos en forma de certificados, que representan una reducción o remoción certificada de una tonelada de dióxido de carbono (CO<sub>2</sub>) de la atmósfera, o su equivalente en otro gas de efecto invernadero (GEI).”

Del mismo modo se informó en dicha publicación, que “...la Dirección de Cambio Climático de MiAmbiente desarrolla la ley marco del cambio climático, que establecerá la reglamentación y requisitos para participar del mercado de carbono nacional y para la transacción de instrumentos financieros climáticos negociables.”<sup>25</sup>

- El medio digital [www.efeverde.com](http://www.efeverde.com), en publicación del 13 de enero de 2023, al respecto, hizo referencia a lo declarado en su momento por la Jefa del Departamento de Mitigación del Ministerio de Ambiente de Panamá, Ana Domínguez, cuando indicó que “La propuesta realizada que gira alrededor del Mercado Nacional de Carbono, es un nuevo modelo económico, donde el norte es

<sup>24</sup> <https://www.miambiente.gob.pa/interesados-en-creditos-de-carbono-consulte-primero-al-ministerio-de-ambiente/>

<sup>25</sup> <https://www.bloomberglinea.com/2022/05/23/estructuran-la-bolsa-panameña-del-carbono/>



*cómo se mitiga el cambio climático y como se es resiliente”, y añadió que se haría “...a través de la comercialización de unidades de “compensación” o “créditos” de carbono para las jurisdicciones –ya sean empresas, organizaciones privadas o instituciones públicas–, un modelo pionero a diferencia de otros países de Latinoamérica que incentivan el mercado a través de beneficios fiscales...”<sup>26</sup>*

El Ministerio de Ambiente, a través del comunicado publicado 6 de septiembre de 2023, en su sitio web institucional, informó entre otros aspectos, que los decretos ejecutivos relacionados al mercado nacional de carbono (*Decretos Ejecutivos No.100 de 20 de octubre de 2020 y No.142 de 9 de diciembre de 2021*), “...no restringen la comercialización de créditos de carbono en el mercado voluntario internacional generados por proyectos de reforestación privados, en completo cumplimiento con el marco normativo vigente”.

Aunado a ello, señaló de manera resumida que “...ambos instrumentos normativos buscan la creación y estructuración del MNCP, y el establecimiento de un Registro Nacional de Acciones de Mitigación, que incluya acciones de mitigación, tanto aquellas comercializables bajo los enfoques tipo mercados, como aquellas no comercializables, para cumplir los objetivos climáticos del país ante la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre Cambio Climático. En otras palabras, aquellos proyectos que busquen participar del mercado voluntario internacional de carbono, deberán hacer su registro en el Registro de Proyectos de Compensación, ubicado en la Plataforma Nacional de Transparencia Climática”<sup>27</sup>.

- Conclusiones:

1. Luego de este prolijo y cronológico recorrido en el ámbito constitucional, legal y doctrinal, de nuestro ordenamiento positivo, respecto al tema objeto de su consulta, este Despacho prohija el criterio jurídico desarrollado en su Nota, al sostener la importancia que tiene el reconocimiento, en relación a la connotación de dominio público, que posee la propiedad del carbono forestal en nuestro país; aclarando igualmente por nuestra parte que, en la actualidad nos encontramos ante el escenario que en Panamá, **no existe** una definición o procedimiento explícito, en relación a la propiedad y/o beneficios del carbono; por lo tanto, corresponderá al Ministerio de Ambiente, como entidad rectora del Estado en materia de protección, conservación, preservación y restauración del ambiente y el uso sostenible de los recursos naturales;
2. En cuanto a la propiedad del carbono “...**los bosques son Patrimonio del Estado**; así como el Estado reconoce la fijación y captura del carbono como un servicio ambiental del recurso forestal natural, que al aplicar el principio básico del derecho civil..., lo accesorio sigue a lo principal, en relación permite aseverar que el carbono reducido o fijado por el recurso forestal también correspondería al patrimonio del Estado”;
3. En cuanto al segundo punto de la consulta, es el criterio de este despacho igualmente que una concesión administrativa otorgada para la explotación de bosques, no concede el derecho para la generación de créditos de carbono que le permita explotación de la captura de carbono;

<sup>26</sup> <https://efeverde.com/panama-lanza-proyecto-desarrollar-mercado-carbono/>

<sup>27</sup> <https://www.miambiente.gob.pa/comunicado-mercado-nacional-de-carbono-de-panama/>



4. Tanto las normas constitucionales como legales, apuntan a que, corresponde al Ministerio de Ambiente, en cuanto a la propiedad del carbono, reconocer que los bosques son patrimonio del Estado, así como reconocer igualmente que, la fijación y captura del carbono como un servicio ambiental del recurso forestal natural; como lo dejó debidamente señalado, al referirse al principio cardinal conocido como: "*Accesorium sequitur principale*", entendido este, como "*lo accesorio le sigue a lo principal, en el sentido de que el bien principal comunica su condición jurídica al bien que se le anexa*"; por lo que, el carbono reducido o fijado por el recurso forestal también correspondería al patrimonio del Estado.

- Recomendación:

1. Esta Procuraduría es de la opinión que urge que el Ministerio de Ambiente, promueva una ley al respecto, ante las instancias correspondientes, tomando en consideración la facultad establecida en el numeral 4 del artículo 2 de la Ley No.8 de 25 de marzo de 2015, que crea el Ministerio de Ambiente, que permite a dicho Ministerio, formular proyectos de leyes para la debida consideración de las instancias correspondientes; estableciendo de esta manera, el ejercer la propiedad del servicio y por consiguiente, deberá MiAmbiente, establecer el procedimiento para otorgar concesiones de este bien natural forestal; pudiendo reservarse el Estado, el derecho de otorgar éstas (*las concesiones*), distintas a la autorizadas directamente para el aprovechamiento forestal.

De esta manera damos respuesta a su consulta, manifestándoles que esta opinión no reviste un carácter vinculante por parte de esta Procuraduría, en cuanto a lo consultado.

Atentamente,

  
**Rigoberto González Montenegro**  
Procurador de la Administración

RGM/mabc  
C-041-24

