



Revista Iberoamericana de Derecho, Cultura y Ambiente



Edición N°8 – Diciembre de 2025

Capítulo de Derecho Ambiental

www.aidca.org/revista

LEGALIZACIÓN DE LOS CRÉDITOS DE CARBONO: INNOVACIÓN JURÍDICA PARA UN FUTURO SOSTENIBLE EN PARAGUAY

Por Hugo Enrique Cañiza¹

Resumen

Con la aprobación de la Ley N° 7190 en 2023, Paraguay ha dado un paso

¹ Es Abogado y Notario Público por la Facultad de Derecho de la Universidad Nacional de Asunción (UNA), con Especialización y Maestría en “Derecho Ambiental” y por la Universidad del Norte de Paraguay. Máster en “Políticas, Legislación y Gestión Ambiental” por la Universidad Paulo Freire de Managua (Nicaragua). Máster en “Derecho de la Administración del Estado” por la Universidad de Salamanca (España) y Miembro de la Liga Mundial de Abogados ambientalistas (LIMAA). También es docente en cursos de Grado y en Postgrado, impartiendo varias materias como: Derecho Ambiental, Derecho Agrario y Ambiental, Derecho Penal Ambiental, Política Ambiental, Gestión Ambiental Legal, Política y Legislación Agraria, Gestión Ambiental, Auditoría Ambiental, Evaluación de Impacto Ambiental, Protección Ambiental y Defensa Civil. Además, es autor de diversas publicaciones sobre Derecho Ambiental, Delitos Ambientales, Evaluación de Impacto Ambiental, Defensa Civil y Protección Ambiental, lo que lo posiciona como un referente en la educación y capacitación en estos temas. Su labor incluye la promoción de la legislación ambiental para la gestión adecuada y defensa del ambiente y los recursos naturales y la participación en seminarios y eventos de capacitación tanto en el campo nacional como internacional para fomentar la conciencia ambiental. Su trabajo lo ha posicionado como una figura influyente en el campo ambiental en Paraguay, combinando su experiencia jurídica con un enfoque práctico para enfrentar problemas como la contaminación, la pérdida de biodiversidad y el cambio climático.



importante al establecer un marco para la comercialización de créditos de carbono. Esta ley fue recientemente reglamentada, la que llevó a la creación de la Dirección de Mercados de Carbono y al lanzamiento del Registro de Créditos de Carbono.

Con esto, el país refuerza su legislación ambiental y busca implementar un mercado nacional de carbono que sea sólido y transparente, alineándose con el artículo 6 del Acuerdo de París. Esto no solo beneficiará la economía de Paraguay, sino que también apoyará el desarrollo sostenible.

El “Mercado de Carbono” es un movimiento global que reúne a organizaciones y gobiernos comprometidos con la reducción de emisiones y que financian o promueven proyectos para evitar o capturar carbono. Al adoptar esta nueva regulación, Paraguay se posiciona como un actor clave en este ámbito, avanzando hacia una economía sostenible con bajas emisiones y un alto impacto social.

Palabras clave: Cambio climático, Derecho Ambiental, Legislación ambiental, Créditos de carbono, Mercado de carbono.

Desarrollo

1. Créditos de Carbono y su Reconocimiento Legal: Un Hito en la Lucha contra el Cambio Climático

El Paraguay presenta, dentro de los sectores de energía, transporte y otros, un extraordinario potencial para desarrollar proyectos de carbono. Las estimaciones auguran que los créditos de carbono podrían representar un gran mercado dentro de este sector regulado del mundo entero en el lapso de cinco años.

En este contexto de puesta en práctica de las políticas de mercado de carbono a nivel mundial emergió la ley paraguaya para la regulación de la certificación, promulgada el 12 de octubre de 2023, a pesar de que al momento de su presentación generó polémica por el carácter “globalista” que algunos sectores le atribuyeron y por la opinión de otros que consideraban que la ley incorporaba pautas que redundarían en hacer “más ricos a los ricos” y en coincidir con quienes afirmaban que volvería a empobrecer a quienes son los que menos tienen.

Lo verdadero y lo concreto es que ahora existe en el Paraguay una nueva reglamentación dada en la Ley N° 7.190/2023 “De los Créditos de Carbono”, que podría proporcionar ingresos al país al tiempo de generar y promover proyectos de conservación y desarrollo sostenible.



Esta Ley, permite que se den las condiciones legales necesarias para que el Paraguay pueda actuar como un actor insigne dentro del mercado internacional de créditos de carbono, así como poder captar fondos para proyectos de conservación de la naturaleza y de desarrollo sostenible que, de no ser de esta manera, irían a otros países.

De esta forma, Paraguay intenta constituirse en una jurisdicción líder en la regulación de créditos de carbono, de modo a procurar el acceso de proyectos de alta calidad a los mercados de créditos carbono mundiales.

Es importante recordar que esta Ley, por sí sola, no tiene la capacidad de resolver los problemas ambientales del país ni los desafíos globales relacionados con el Cambio Climático. Sin embargo, representa un paso significativo hacia una política ambiental que nos permitirá fortalecer, dentro de un marco de seguridad jurídica, las relaciones y responsabilidades en materia ambiental tanto del Estado como del sector privado en este ámbito.

2. Implicancias y conexiones con el Acuerdo de París: Contribución al Compromiso climático global

La legislación sobre créditos de carbono está íntimamente relacionada con el Acuerdo de París, ya que juega un papel clave en el compromiso global para combatir al cambio climático al implementarse en el país.

En efecto, el “Acuerdo de París” fue adoptado en el 2015 por 187 países, a fin de avanzar en el cumplimiento de la Convención sobre Cambio Climático y suscripta por el Paraguay mediante Ley N° 5681/2016. En esencia, busca limitar el calentamiento global reduciendo las emisiones de “gases de efecto invernadero” (GEI) y adaptarse a los impactos del cambio climático.

Su objetivo central es reforzar la respuesta mundial a la amenaza del cambio climático. Como tal, traza un nuevo rumbo en el esfuerzo climático mundial y aquí entran en juego los créditos de carbono como instrumentos clave para alcanzar los objetivos de reducción de emisiones y limitar el calentamiento global.

En esta panorámica, el artículo 6 del Acuerdo habla sobre cómo los países pueden trabajar juntos para reducir las emisiones de GEI que calientan el planeta. Esto les permite tomar medidas a través de mercados de carbono y créditos de carbono para ser más sostenibles y cumplir con sus promesas sobre el clima, que están contenidas en las “contribuciones determinadas a nivel nacional” (NDC).

Con la nueva Ley N° 7.190/2023 en Paraguay, se establece un marco legal para manejar los créditos de carbono, desde su creación hasta su venta y registro. Esta norma está alineada con lo que se plantea en el referido “artículo 6”. Su propósito – como se verá – es organizar y regular el mercado de créditos de carbono, haciendo más fácil que Paraguay participe en mercados internacionales y asegurando que



estas transacciones sean responsables tanto ambiental como legalmente.

Además, con la nueva reglamentación (Decreto N° 3369/2025) se crea la Instancia responsable de poner en marcha y supervisar las actividades relacionadas con los créditos de carbono en el país y se establecen las funciones necesarias para que el Paraguay participe activamente en los mecanismos del artículo 6 del Acuerdo de París.

Nos interesa en este punto destacar que estos elementos se entrelazan bien. El artículo 6 del Acuerdo de París brinda el marco internacional para los mercados de carbono, la Ley N° 7.190/2023 legaliza los créditos en el país y la nueva reglamentación organiza cómo se gestionarán estos mercados en Paraguay.

3. Esencia y Alcance de la Normativa: Impulsando la Acción climática en Paraguay

El principal objetivo de esta Ley es regular la propiedad de los créditos generados por los beneficios del Carbono reducido, evitado y/o capturado y definir la propiedad de los Créditos de Carbono de los proyectos desarrollados en la República del Paraguay, creando un mecanismo formal para contabilizar los Créditos de Carbono de los proyectos de mitigación y registrar las transacciones de los créditos mencionados, para fomentar y facilitar la participación de sectores público y privado en la mitigación de las emisiones de Gases de Efecto Invernadero y en los Mercados de Carbono, cumpliendo con las contribuciones nacionales.

La nueva ley identifica todas las partes que intervienen en las operaciones realizadas en el Mercado de Carbono y dejar registro de los mismos.

4. Bases Conceptuales y su implicancia en el Derecho Ambiental paraguayo

Una de las definiciones que la Ley establece es “Crédito de Carbono”, que es un instrumento comercializable representado por título o certificado que asigna una reducción, evitación o captura de una tonelada de Gases de Efecto Invernadero de un proyecto determinado.

También se define al “Adquiriente de Créditos de Carbono”, que es toda persona física o jurídica identificada por la Autoridad de Aplicación que haya adquirido Créditos de Carbono en nuestro país.

Un “Proyecto” es aquel conjunto de actividades realizadas o a realizarse por el Titular del Proyecto durante un período de tiempo para generar Créditos de Carbono (Art. 3º) y el “propietario” de estos créditos generados en un Proyecto es el “Titular” del mismo.

Los proyectos que generen estos créditos deben demostrar “Adicionalidad” (Art.



7º) independientemente de su origen, pueden provenir del sector forestal y uso de la tierra, agricultura y ganadería, residuos, energía y transporte, procesos industriales y uso de productos u otros que la Autoridad de Aplicación considere a los efectos de aplicación de la Ley.

La “adicionalidad” a la que se refiere la Ley es la cualidad del proyecto o actividad desarrollada por sus titulares que implica que su ejecución efectivamente reduce, evita o captura según los métodos establecidos por una Administradora de Estándares de Carbono y a las regulaciones nacionales².

En términos simples, la adicionalidad significa que las reducciones de emisiones logradas por el proyecto deben estar “por encima de lo habitual”. Eso significa que no habrían sucedido si el proyecto no se hubiera implementado.

5. Marco Institucional y Herramientas de Control en la gestión de créditos de carbono

Entre otras cosas, la Ley establece que el Ministerio del Ambiente y Desarrollo Sostenible (MADES) será la autoridad encargada de hacer cumplir la ley.

De este modo, la Autoridad Ambiental Nacional se ocupa de gestionar el registro y de emitir constancias de no objeción, asegurándose de que no haya doble contabilidad de los créditos³.

Asimismo, tiene la responsabilidad de informar al Poder Ejecutivo anualmente sobre el cumplimiento de las NDC de la República del Paraguay.

6. Sistema Jurídico y Administrativo del Registro de créditos de carbono

La ley estableció la creación de un “Registro Nacional de Créditos de Carbono”⁴. Su propósito es garantizar que se inscriban proyectos que generan créditos de carbono, con el fin de hacer más transparente el mercado local y prevenir la doble contabilidad de reducción de emisiones.

El Registro abarca todas las modificaciones, transferencias, cesiones, o restricciones que puedan afectar a los Créditos de Carbono, formalizadas por los titulares de cada proyecto, así como los generados en el extranjero que sean adquiridos por personas físicas o jurídicas o estructuras jurídicas, ya sean públicas, privadas o mixtas, con domicilio en Paraguay.

Este registro, que depende del MADES, asegura la inscripción de proyectos que generan créditos de carbono y promueve la transparencia y visibilidad de estas

² Art. 2º Inc. a), Ley Nº 7.190/23.

³ Art. 5º, Ley Nº 7.190/23.

⁴ Art. 12 , Ley Nº 7.190/23.



iniciativas; es de carácter público y debe mantenerse actualizado.

La inscripción en el Registro debe realizarse dentro del plazo de treinta (30) días hábiles a partir del día siguiente de su emisión por parte de la Administradora de Estándar de Carbono. Además, todos los procesos de Registro de los Créditos de Carbono, así como las modificaciones, cesiones y gravámenes, deben completarse en un plazo máximo de noventa (90) días hábiles.

Los profesionales y empresas interesados en desarrollar proyectos de certificación de actividades realizadas o por realizar para la generación de Créditos de Carbono deben inscribirse en el Registro de los Créditos de Carbono, de acuerdo con los requisitos que establezca el MADES.

Los créditos pueden ser transferidos parcial o totalmente, con ciertas restricciones para asegurar el cumplimiento de las NDC bajo el Acuerdo de París, y esta transferencia está exenta del pago de Impuesto al Valor Agregado (IVA).

En lo que respecta a la “Instrumentación”, en línea con el Art. 9º de la Ley, los Créditos de Carbono se demostrarán mediante certificados o constancias que emitan las Administradoras de Estándares de Carbono. No será necesaria la certificación notarial, la legalización ni apostilla para que estos títulos sean reconocidos.

7. Cobertura sectorial y Participación en la implementación de la legislación

La Ley 7.190/2023 abarca diversos sectores, como la silvicultura, la agricultura, la ganadería, la industria, los residuos, la energía, el transporte y el uso de productos. Esto abre las puertas a más participación y a diferentes formas de ingresos.

Incluye medidas para asegurar que Paraguay cumpla con sus compromisos de reducción de emisiones, determinando que entre el 3 % y 10 % de los créditos de carbono generados por cada proyecto se retenga. También se han diseñado iniciativas para capacitar a profesionales y técnicos locales, y se establece el gobierno intervendrá en actividades relacionadas con los créditos de carbono. Además, se requiere que al menos un 35 % de los trabajadores en los proyectos sean paraguayos.

Con estas acciones, la ley puede contribuir a conservar el ambiente al reducir las emisiones de dióxido de carbono y al mismo tiempo genera oportunidades de ingresos para todo tipo de productores, propietarios de tierras y comunidades indígenas. También, podría ayudar a que Paraguay atraiga inversión de empresas multinacionales y países con pasivos ambientales, lo que podría beneficiar la economía local.



Desde un enfoque práctico, esta ley podría ayudar a conservar áreas naturales al reforzar espacios protegidos y trabajar junto a comunidades indígenas para cuidar los bosques y sus culturas.

8. Impulsando la Inversión Sostenible en créditos de carbono

La Ley tiene como objetivo atraer inversiones tanto nacionales como extranjeras en proyectos locales, además de proteger legalmente las propiedades con proyectos en desarrollo. También aclara el manejo de la propiedad y la transferencia de los créditos de carbono, y elimina el IVA en su transferencia.

En el ámbito local, estamos viendo un gran aumento en las inversiones en sostenibilidad, que podrían generar estos certificados de carbono.

Por eso, se establece la Ley de Certificados de Carbono, para crear un marco legal que garantice que estas inversiones sostenibles puedan obtener certificados de carbono de forma segura.

9. El Inicio del Mercado de Créditos de Carbono: Implicancias Legales y Oportunidades

En febrero del 2025, Paraguay da un gran paso al modernizar su legislación de crédito carbono, mostrándole al mundo que puede ser un lugar más verde. Esto se logra con el Decreto N° 3369/2025, que crea la Dirección de Mercados de Carbono. Esta dirección será la responsable de implementar, supervisar y regular el sistema de mercados de carbono en el país, además de operativizar el Registro de Créditos de Carbono. Este registro permitirá monitorear y controlar los proyectos, evitando la doble contabilidad y asegurando la trazabilidad de las transacciones.

La idea es atraer inversiones y fomentar el crecimiento, mejorando la imagen de Paraguay como un país confiable y competitivo. Además, se ofrecen beneficios importantes para los productores y las comunidades locales, como la exoneración del canon para comunidades indígenas, asegurando que todos se beneficien. También, se quiere incluir a pequeños y medianos productores en los mercados de carbono para que tengan más oportunidades de ingresos.

Así, el funcionamiento del Mercado de Carbono en Paraguay busca diversificar la economía, ofreciendo incentivos financieros para actividades que reduzcan emisiones de carbono. Al mismo tiempo, fomenta el uso de tecnologías y la adopción de soluciones bajas en carbono, y se generan oportunidades de financiamiento para proyectos ambientales que beneficien a la sociedad.

Para coordinar esta importante tarea, se ha formado una mesa interministerial que servirá como organismo de gobernanza para la implementación del mercado de carbono. Este comité incluye representantes del MADES, el Ministerio de Economía y Finanzas, el Ministerio de Relaciones Exteriores y el Ministerio de



Industria y Comercio.

10. Progresos y retos futuros

Luego de estas breves consideraciones tenemos que, con estos mecanismos instrumentados recientemente, el Paraguay va posicionándose como un actor estratégico en el mercado internacional de carbono en línea con el Art. 6 del “Acuerdo de París” al tiempo de contribuir a un mejoramiento de las condiciones legislativas relacionadas a la gestión de los créditos de carbono.

No cabe duda que su principal desafío estará en función de la efectividad de estas herramientas para el andamiaje de la plataforma propuesta por el Estado paraguayo al tiempo de avanzar en la regulación para que los instrumentos puedan ser negociados en los principales mercados secundarios internacionales. La clave residirá en garantizar la transparencia y la implementación de modelos de negocio que generan valor tanto ambiental como económico.

Finalmente, con estas medidas, es posible que no sea arriesgado decir que el Paraguay estará llegar a la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático (COP 30) que se celebra este año en Belén (Brasil), con una legislación moderna y proyectos íntegros para mostrar al mundo el potencial de Paraguay como pulmón verde.

11. Posición perspectiva

Desde un enfoque legal y ambiental, la Ley N° 7190 y la creación de un marco para los créditos de carbono en Paraguay son un paso importante hacia un modelo de desarrollo con bajas emisiones. En los próximos años, se espera que esta normativa ayude a darle forma y claridad al mercado de carbono, atrayendo inversiones locales e internacionales que busquen enfrentar el cambio climático.

El fortalecimiento institucional con la instalación de la Dirección de Mercados de Carbono será clave para supervisar y regular el sector, asegurando que funcione adecuadamente y como tal, genera confianza para el desarrollo de proyectos y futuras inversiones.

A medida que Paraguay se ajusta a sus compromisos internacionales, como el Artículo 6 del Acuerdo de Paris, se presentarán nuevas oportunidades para que el país se involucre en el mercado global de créditos de carbono. Será crucial que la legislación se adapta para abordar los retos de medir, monitorear y verificar las emisiones, y para proteger los derechos de las comunidades locales y pueblos indígenas.

En conclusión, la legislación abre la puerta a un futuro donde Paraguay pueda tener un sistema de créditos de carbono sólido, transparente y alineado con los estándares internacionales, ayudando en la lucha contra el cambio climático y



destacándose en la economía verde y la justicia ambiental.

Referencias Bibliográficas

- BATALHAO, André. *Sostenibilidad y Créditos de Carbono: Una breve comunicación*. Ediciones Nuestro Conocimiento. Año 2025.
- BELLORIO CLABOT, Dino L. *Derecho Ambiental y del Cambio Climático Global*. Ad-Hoc. Buenos Aires, Argentina. Año 2021.
- BELLORIO CLABOT, Dino L. *Crisis climático, agenda mundial y desarrollo sostenible*. En: *Perspectivas: Revista Científica de la Universidad de Belgrano*, Vol. 1, N° 1. Buenos Aires, Argentina. Año 2018.
- BONORINO RAMIREZ, Pablo. *Derecho y Cambio Climático. Como abordar los eventos meteorológicos extremos*. Ed. Aranzadi. Navarra, España. Año 2024.
- CAÑIZA, Hugo Enrique. *Los Servicios Ambientales como alternativa al Cambio Climático en la Legislación del Paraguay*. En: Revista Iberoamericana de Derecho, Cultura y Ambiente (RIDCA), N° 1, junio 2022.
- CMNUCC. *Manual de Referencia sobre el Marco de Transparencia Reforzado previsto en el Acuerdo de París. Comprendiendo el marco de transparencia reforzado y sus vínculos*. Versión 2. Naciones Unidas, Secretaría de Cambio Climático. Bonn, Alemania. Año 2002.
- GARCÍA PACHÓN, María del Pilar; VERGARA GARAVITO, Judith. *Mercados de carbono. Análisis interdisciplinario*. Tirant Lo Blanch. Bogotá, Colombia. Año 2025.
- LLANOS MANSILLA, Hugo. *El Derecho Internacional y el Cambio Climático*. Thompson Reuters. Santiago de Chile. Año 2018.
- LOZANO CUTANDA, Blanca. *Derecho Ambiental y Climático, 2ª Ed.* Ed. Dykinson. Madrid, España. Año 2023.
- LUNA LEAL, Marisol; SAMANIEGO SANTAMARÍA, Luis Gerardo (Cords.). *Derecho y Cambio Climático*. Tirant lo blanch. Ciudad de México. Año 2021.
- MADES/PNUD/FMAM. 2023. *Cuarta Comunicación Nacional de Paraguay a la CMNUCC*. Proyecto CCN e IBA3. Asunción, Paraguay. Año 2023.
- MADES-DNCC/PNUD-FMAM. *Tercer Informe Bienal de Actualización sobre Cambio Climático ante la CMNUCC*. Proyecto IBA3. Asunción, Paraguay. Año 2021.
- MADES. *Segundo Informe Bienal de Actualización del Paraguay (IBA2)*. Proyecto IBA2. Ministerio del Ambiente y Desarrollo Sostenible/PNUD/FMAM. Asunción, Paraguay. Diciembre 2018.
- MORENO MOLINA, Ángel Manuel. *El Derecho del Cambio Climático: Retos, instrumentos y litigios*. Tirant lo blanch. Valencia, España. Año 2023.



- ONU. *Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático*. FCCC/INFORMAL/84. Año 1992.
- PARAGUAY. Legislación en la Materia.
- PNUD. *Cambio Climático: Riesgos, vulnerabilidad y desafío de adaptación en el Paraguay*. Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. Asunción, Paraguay. Año 2007.
- SEAM/PNUD/FMAM. *Tercera Comunicación Nacional de Paraguay a la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático*. Proyecto TCN e IBA. Asunción, Paraguay. Año 2017.
- SEAM/PNUD/FMAM. *Plan Nacional de Adaptación al Cambio Climático*. Secretaría del Ambiente, Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), Fondo para el Medio Ambiente Mundial (FMAM), Proyecto TCN e IBA. Asunción, Paraguay. Año 2017.
- SEAM/PNUD. *Estrategia Nacional de Adaptación al Cambio Climático*. Secretaría del Ambiente (SEAM), Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). Asunción, Paraguay. Año 2015.
- SEAM/PNUD. *Paraguay: Plan Nacional de Cambio Climático. Fase I: Estrategia de Mitigación*. Secretaría del Ambiente (SEAM), Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). Asunción, Paraguay. Año 2014.
- SEAM/PNUD. *Política Nacional de Cambio Climático*. Secretaría del Ambiente (SEAM), Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). Asunción, Paraguay. Año 2012.
- SWARCHZ, Jaqueline. *Bonos de carbono. Oportunidades y desafíos para América Latina*. Ed. Universidad de Montevideo. Montevideo, Uruguay. Año 2012.
- VILLAVICENCIO–CALZADILLA, Paola (Edit.). *Justicia Climática. Visiones constructivas desde el reconocimiento de la desigualdad*. Tirant lo Blanch. Valencia, España. Año 2021.