(S-0173/2026)

PROYECTO DE LEY

El Senado y Cámara de Diputados,…

MARCO REGULATORIO PARA EL PAGO DE SERVICIOS ECOSISTÉMICOS MEDIANTE ACTIVOS DIGITALES AMBIENTALES (ADA)

Artículo 1º: Objeto. La presente ley tiene por objeto establecer un marco regulatorio para la identificación, certificación y tokenización de servicios ecosistémicos en todo el territorio nacional, con el fin de promover la conservación, restauración y el uso sostenible de los recursos naturales y la biodiversidad.

Artículo 2º: Ámbito de Aplicación. Las disposiciones de esta ley se aplican a todos los ecosistemas del territorio argentino, incluyendo bosques nativos, humedales, glaciares, selvas, estepas, esteros, zonas marinas y zonas de montaña, sin perjuicio de su posible extensión a otros que cumplan con criterios de valor ecosistémico similar, independientemente de su titularidad pública o privada.

Artículo 3º: Principios. Se establecen los siguientes principios rectores de la presente norma:

Enfoque ecosistémico: el ecosistema y la biodiversidad serán priorizados, garantizando su normal funcionamiento y capacidad de adaptación, su mantenimiento y la conservación de su estructura natural.

Quien descontamina cobra: quien genera o ayuda a generar, directa o indirectamente, externalidades positivas para el ambiente y la diversidad biológica, recibe un incentivo económico por el valor que estas representan para la población mundial.

Focalización: los mecanismos dispuestos en la presente norma se destinan a financiar proyectos en áreas y ecosistemas definidos, específicos e identificados mediante los mecanismos previstos en la presente.

Transparencia: los proyectos aprobados para su financiación deberán asegurar el suministro de información actualizada, referida a su estructura, funciones y presupuesto de la operación e inversión, así como toda información sobre los beneficios y contratos, y aquella referida a los mecanismos para objeciones, inquietudes o consultas, de manera completa, comprensible, y con un lenguaje accesible al público en general.

Artículo 4º: Definiciones. A los efectos de esta ley, adóptense las siguientes definiciones técnicas:

Ecosistema: complejo dinámico de comunidades de plantas, animales y microorganismos y su entorno no viviente interactuando como una unidad funcional.

Capital natural: inventario o stock de activos originados en la naturaleza que interactúan para generar flujos de servicios esenciales para la vida y la economía (ecosistémicos). El capital natural no incluye solo los productos que pueden ser extraídos y vendidos (madera, frutos, minerales, etc.) sino también y fundamentalmente los ecosistemas que proporcionan servicios de regulación y soporte.

Activo ambiental: cada uno de los bienes que integran el capital natural de un ecosistema (geología, suelo, aire, agua, seres vivos, entre otros). Servicios ecosistémicos: son los flujos generados por el capital natural, resultantes de las funciones y/o los procesos ecológicos de dichos ecosistemas como la mitigación de emisiones y la fijación, reducción, secuestro, reservorio y absorción de gases de efecto invernadero; la preservación de las fuentes de agua y el mantenimiento de la funcionalidad de las cuencas hídricas; la preservación de los suelos contra los fenómenos que causan erosión física, química, eólica e hídrica; la preservación de especies de la fauna y la flora; la mejora de la resiliencia de los ecosistemas; la belleza paisajística, de los espacios recreativos y de descanso; la regulación de la temperatura y humedad; la purificación del aire y liberación de oxígeno, entre otros servicios clasificados como de regulación y mantenimiento, incluidos en la Clasificación Internacional Común de Servicios de los Ecosistemas (CICES, 2018).

Valor del servicio ambiental: valor económico asignado al servicio ecosistémico por la Autoridad de Aplicación, en base a informes técnicos y la capacidad de resiliencia territorial.

Resiliencia territorial: es el proceso natural que funciona como amortiguador para permitir la adaptación de un territorio a las perturbaciones y reducir su vulnerabilidad frente al cambio climático. Si el capital natural se degrada, el territorio pierde capacidad de respuesta y viabilidad económica a largo plazo.

Tokenización ambiental: proceso de representación digital de un servicio ecosistémico certificado mediante tecnología de registro distribuido (blockchain).

Pago por servicios ecosistémicos: reconocimiento económico al propietario del inmueble o espacio físico en el que se radica el capital natural, por las externalidades positivas generadas por el mismo.

Artículo 5º: Beneficiarios. Son beneficiarios de la presente norma las personas humanas o jurídicas, públicas o privadas, que acrediten el dominio del inmueble en el que se localiza el capital natural, y asuman formalmente el compromiso de conservación y manejo sostenible del mismo. Los beneficiarios recibirán el pago por los servicios ecosistémicos generados por los activos ambientales localizados en el ámbito de su propiedad, condicionado al cumplimiento del proyecto presentado en el plazo de tiempo estipulado, y aprobado por la Autoridad de Aplicación.

El beneficiario solicitará formalmente acceder al presente sistema ante la Autoridad de Aplicación, la que verificará que la persona posea título perfecto que acredite el dominio del inmueble y evaluará que las actividades propuestas encuadren en el objeto de la presente norma.
Artículo 6º: Certificado de Servicios Ecosistémicos. Corresponde a la Autoridad de Aplicación emitir el certificado de los servicios ecosistémicos que brinda el inmueble identificado en la solicitud del beneficiario, a fin de determinar el valor económico del servicio ambiental generado. Para la emisión del certificado, se considerarán pautas técnicas y parámetros científicos.

La Autoridad de Aplicación diseñará el procedimiento y la forma de la emisión del acto administrativo pertinente. Entre otros aspectos a considerar, en la evaluación del servicio ambiental se ponderará el tipo de superficie que integra el ecosistema, su dimensión territorial, la calidad de los componentes de la biodiversidad, su contribución a los procesos de desarrollo sostenibles locales, y su vinculación con los objetivos de las normas ambientales provinciales y nacionales.

Artículo 7º: Activos Digitales Ambientales (ADA). Créase la figura de los Activos Digitales Ambientales (ADA), consistentes en unidades digitales emitidas mediante tecnología de registro distribuido (blockchain) que representan servicios ecosistémicos verificados y son comercializables en los mercados de capitales. La emisión de los ADA será obligatoriamente precedida y estará respaldada por el certificado de servicios ecosistémicos a que se refiere el Artículo anterior. Deberá contar con un sistema de monitoreo geoespacial continuo que valide la persistencia del servicio ambiental tokenizado.

Artículo 8º: Oferta Pública y regulación. La Comisión Nacional de Valores (CNV) será la autoridad de control sobre la emisión y oferta pública de los ADA, garantizando que los mismos cumplan con los estándares de transparencia y protección al inversor vigentes para los activos financieros digitales.

Artículo 9º: Destino de los fondos. Los recursos obtenidos de la colocación de los ADA se aplicarán a financiar proyectos de naturaleza productiva, social y ambiental, relacionados a los siguientes fines:

Obras de infraestructura crítica en la región de origen del activo ambiental.

Programas de regularización dominial y seguridad jurídica de la tierra.

Financiamiento de planes de manejo sostenible para productores locales y comunidades originarias.

Financiamiento de proyectos productivos orgánicos y/o artesanales así como proyectos de turismo ecológico.

Sistemas de monitoreo y fiscalización ambiental.

Pagos directos a los beneficiarios.

Para la ejecución de tales proyectos los estados provinciales podrán crear fideicomisos públicos cuyo patrimonio estará integrado por los ingresos derivados de la colocación de activos digitales y aportes del Tesoro Nacional y/o Provincial, así como por donaciones de personas físicas o jurídicas.

Artículo 10º: Banco Nacional de Proyectos Ecosistémicos. Créase en el ámbito de la Autoridad de Aplicación el Banco Nacional de Proyectos Ecosistémicos, en el que se inscribirán los proyectos referidos en el Artículo precedente para su financiación por medio de los ADA, asegurando la trazabilidad de los pagos y evitando la superposición de beneficios sobre el mismo capital natural. La inscripción de los proyectos deberá contener como mínimo la siguiente información: identificación del beneficiario, área geográfica, datos de los inmuebles, valor del servicio ecosistémico y duración del proyecto, la que no podrá ser inferior a cinco (5) años.

Artículo 11º: Incentivos Fiscales. Facúltese al Poder Ejecutivo Nacional a establecer exenciones impositivas para las inversiones en activos digitales ambientales regulados por esta ley y para los beneficios derivados de su comercialización por un plazo máximo de quince (15) años según la naturaleza del proyecto.

Artículo 12º: Autoridad de Aplicación. La Secretaría de Turismo y Ambiente, dependiente de la Jefatura de Gabinete de Ministros, en coordinación con el Ministerio de Economía de la Nación y la Comisión Nacional de Valores, serán las autoridades de aplicación de la presente, debiendo definir los estándares de auditoría y certificación para la emisión de los activos digitales ambientales.

Artículo 13º: Invítase a las provincias a adherir al presente sistema, estableciendo regulaciones de similar naturaleza en el ámbito de sus jurisdicciones, en ejercicio del dominio originario de sus recursos naturales consagrado en el Artículo 124º de la Constitución Nacional.

Artículo 14º: El Poder Ejecutivo reglamentará la presente ley dentro de los noventa (90) días de su promulgación.

Artículo 15º: Comuníquese al Poder Ejecutivo.

Jorge M. Capitanich.- Adán H. Bahl

FUNDAMENTOS

Señora Presidente:

La presente iniciativa propone un marco regulatorio para aplicar mecanismos de retribución y compensación económica por los servicios ecosistémicos generados en el territorio nacional, mediante un sistema de emisión y colocación de activos digitales ambientales (ADA), bajo control y supervisión de la Comisión Nacional de Valores -CNV-. Estos servicios constituyen un mecanismo idóneo para la preservación de la diversidad biológica y de los recursos naturales, así como para facilitar la transición hacia una economía resiliente al clima basada en el desarrollo de las comunidades locales.

El crecimiento económico en los países desarrollados se ha logrado, en gran medida, a partir del consumo de los recursos provenientes de la explotación del capital natural de los países en desarrollo, siendo los primeros los principales responsables de la degradación ambiental y la

crisis climática (PNUD, 2020)[1]. En este sentido, es posible considerar a los países en desarrollo como "acreedores ambientales", ya que sus ecosistemas son los que brindan sostenibilidad a la producción de bienes y servicios de la economía mundial.

Los servicios ecosistémicos poseen dos características que hacen que las decisiones de asignación de recursos presenten diferencias respecto a los bienes que se intercambian en el mercado (Lottici, 2013)[2]. La primera es que son bienes públicos, es decir, su uso es muy difícil de limitar (falta de exclusión) y pueden ser utilizados por dos o más personas de manera simultánea (falta de rivalidad en el uso). La segunda característica es que son fuentes de externalidades, esto es, son servicios que influyen en las decisiones de asignación de recursos de infinidad de personas, pero dicha influencia no se refleja en ningún precio, ya que se trata de bienes sin mercado.

De esta manera, la sociedad utiliza los servicios ambientales sin tener en cuenta el valor de su aporte para la economía ni el costo que significa no contar con ellos.

Argentina posee un patrimonio natural diverso que actúa como un motor de servicios ecosistémicos globales. Sin embargo, la falta de incentivos económicos directos ha llevado a la degradación de los activos ambientales, atentando contra principios consagrados en el Artículo 41º

[1]PNUD(2020).*Informe sobre Desarrollo Humano 2020.* Obtenido de UNDP: https://hdr.undp.org/system/files/documents/global-report document/hdr2020spinformesobredesarrollohumano2020.pdf

[2] Lottici, M. V. (2013). *Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio Internacional y Culto*. Obtenido de Los pagos por servicios ambientales y su posible relación con los subsidios agrícolas: el caso de la Unión Europea:https://cancilleria.gob.ar/es/cei/publicaciones/revista-argentina-de-economia-internacional número-2

de la Constitución Nacional. Según nuestra Carta Magna, “los habitantes gozan del derecho a un ambiente sano, equilibrado, apto para el desarrollo humano y para que las actividades productivas satisfagan las necesidades presentes sin comprometer las de las generaciones futuras; y tienen el deber de preservarlo”.

Según Codutti (2025)[3], el paradigma de la protección y preservación de la diversidad biológica y de los recursos naturales ha dado lugar a diversas iniciativas denominadas Soluciones Basadas en la Naturaleza (SBN). Estas abarcan una amplia gama de enfoques como la restauración de hábitats, la minimización del riesgo ante desastres y la infraestructura verde, brindando la posibilidad de proteger los activos naturales y fomentar procesos de desarrollo económico inclusivos y sostenibles. Este nuevo paradigma se enmarca en la Agenda 2030 de las Naciones Unidas, respondiendo a los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS).

En sintonía con estos objetivos, la presente iniciativa propone pasar de un modelo de conservación punitivo a uno de incentivos financieros basados en tecnología moderna, permitiendo que el capital natural sea transable en mercados de activos digitales regulados, lo que garantiza la seguridad jurídica necesaria para atraer inversores nacionales e internacionales interesados en las finanzas sostenibles.

Los activos digitales ecológicos representan un producto emergente en el mercado financiero, impulsados por las tecnologías blockchain y los procesos de automatización, y están diseñados para apuntalar actividades productivas amigables con el entorno.

[3] Codutti, R. O. (2025). *Condiciones para el diseño de un mecanismo financiero para el pago de servicios ecosistémicos para la promoción del desarrollo sostenible: Informe final*. Consejo Federal de Inversiones (CFI).

La emisión de activos digitales respaldados por servicios ecosistémicos reales y certificados, permite capturar el capital natural del territorio y convertirlo en liquidez financiera para financiar proyectos de alto valor para la región o su zona de influencia.

El proyecto institucionaliza la compensación directa a los habitantes y propietarios de activos ambientales que realicen el esfuerzo de preservar el capital natural en su hábitat.

El sistema de pagos por los servicios ecosistémicos no tiene naturaleza asistencialista sino de reconocimiento económico de una externalidad positiva: el servicio que el capital natural brinda al mundo. El mecanismo de pago mediante activos digitales garantiza transparencia, trazabilidad y elimina intermediaciones innecesarias, permitiendo que el beneficio llegue directamente a las comunidades en el territorio.

La experiencia internacional y nacional refleja la transición desde los esquemas de subsidios estatales directos hacia mercados de activos ambientales más complejos y tecnificados.

En este sentido, la Unión Europea ha integrado los PSE (pagos por servicios ecosistémicos) principalmente a través de su Política Agraria Común, evolucionando hacia un modelo de "bienes públicos", basado en la compensación a los agricultores y gestores de tierras por prácticas que van más allá de los requisitos legales y que benefician al medio ambiente. Existe un giro marcado hacia los pagos basados en resultados en los que la compensación depende de la mejora efectiva de indicadores ecológicos verificables.

Por su parte, la región de América Latina y el Caribe es pionera a nivel mundial, con modelos que han servido de referencia global.

Costa Rica es un caso emblemático. Su programa nacional aplicado desde el año 1996 utiliza el impuesto a los combustibles para financiar la conservación de bosques privados, enfocándose en la mitigación de gases de efecto invernadero, la protección hídrica y de la biodiversidad. En el mismo sentido, México implementó el Programa de Servicios Ambientales Hidrológicos para frenar la deforestación en zonas críticas de recarga de acuíferos. Brasil acredita experiencias de PSE tanto a nivel federal como estatal, vinculando la compensación con la reducción de la deforestación y la pobreza en comunidades amazónicas.

Ecuador también otorga incentivos directos por hectárea conservada para proteger los ecosistemas nativos.

En Argentina el sistema de protección ambiental se encuentra en pleno proceso de consolidación normativa, con antecedentes y experiencias provinciales auspiciosas.

En cuanto a la normativa de los gobiernos subnacionales, la mayoría de las provincias están adheridas a las normas nacionales que definen a los servicios ecosistémicos y habilitan mecanismos de pago a los propietarios, públicos y privados, del capital natural que los genera.

La provincia de Misiones se destaca por contar con un marco legal específico que regula la compensación por la preservación de su biodiversidad. La Ley XVI Nº103 regula específicamente el pago por los servicios ecosistémicos generados tanto por bosques nativos como cultivados.

En la Provincia de Buenos Aires, la Ley 11.723 tiene por objeto la protección, conservación, mejoramiento y restauración de los recursos naturales y del ambiente en general, a fin de preservar la vida en su

sentido más amplio, asegurando la conservación de la calidad ambiental y la diversidad biológica.

El antecedente de Chaco con el denominado “Proyecto Ecotoken” se enfoca en la modernización financiera mediante el uso de activos digitales para capturar el valor económico de su mayor ecosistema: El Impenetrable.

En efecto, el Impenetrable Chaqueño que constituye el bosque continuo más grande de Sudamérica después de la Amazonia, sirve como caso testigo para apreciar las virtudes de aplicar el sistema de tokenización a los fines de preservación ambiental, debido a la coexistencia de los siguientes elementos:

Captura de carbono y biodiversidad: permite certificar no sólo el carbono retenido, sino también el valor de biodiversidad, un activo altamente demandado por inversores internacionales.

Transformación estructural: la liquidez obtenida mediante la colocación de ecotokens en mercados extranjeros permite financiar infraestructura crítica como caminos, energía y conectividad sin recurrir al endeudamiento soberano tradicional ni a partidas presupuestarias limitadas.

Seguridad jurídica y arraigo local: en una zona con alta conflictividad por la tenencia de la tierra, la tokenización exige la regularización dominial previa, otorgando seguridad a los productores locales e inversores.

Monitoreo satelital en tiempo real: la tecnología blockchain posibilita que la certificación sea auditable desde cualquier parte del mundo, garantizando transparencia absoluta sobre el estado de conservación del bosque.

Argentina ha consolidado su marco institucional ambiental mediante la ratificación de compromisos globales y la sanción de leyes de presupuestos mínimos. El país ratificó la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático (Ley 24.295), el Protocolo de Kioto (Ley 25.438), la Enmienda de Doha (Ley 27.137) y el Acuerdo de París (Ley 27.270). Este último, adoptado en diciembre de 2015 y en vigencia desde noviembre de 2016, tiene como finalidad limitar el calentamiento global y adaptarse a los efectos del cambio climático.

La denominada Ley de Bosques Nº 26.331 es el principal antecedente normativo en nuestro país. Dicha regulación establece los presupuestos mínimos de protección ambiental para el enriquecimiento, restauración, conservación, aprovechamiento y manejo sostenible de los bosques nativos, y estipula un conjunto de herramientas, como el ordenamiento territorial y la categorización de áreas siguiendo criterios de sostenibilidad ambiental. Además, habilita la creación del Fondo Nacional para el Enriquecimiento y Conservación de Bosques Nativos, que compensa a los titulares de tierras por los servicios ambientales que brindan sus bosques como la conservación de los suelos y la regulación hídrica.

Por otro lado, la Ley Nacional 27.520 establece los presupuestos mínimos de adaptación y mitigación al cambio climático. También se destaca la Ley Nacional 24.295 que aprueba la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático, reconociendo los efectos nocivos que este ocasiona sobre la composición, la capacidad de recuperación y la productividad de los ecosistemas y la economía.

Mediante la Resolución 363/21 del Ministerio de Ambiente, se creó el RENAMI (Registro Nacional de Proyectos de Mitigación del Cambio Climático) para reconocer iniciativas de reducción de emisiones en mercados regulados y voluntarios, y a través de la Resolución 385/23

del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, se aprueba la estrategia nacional para el uso de los mercados de carbono. Esta Resolución estipula que los mercados de carbono resultan imprescindibles para que el país pueda alcanzar sus compromisos climáticos, impulsar la transición de los sistemas productivos y avanzar hacia un proceso de desarrollo sostenible.

Por su parte, el mercado de capitales argentino emplea diversos instrumentos para canalizar fondos hacia proyectos sustentables. Así por ejemplo, los fondos comunes de inversión cerrados reúnen el capital de un número limitado de inversionistas para financiar proyectos o adquirir activos en un período determinado. Los fideicomisos financieros pueden captar recursos de múltiples fuentes, como pagos por servicios ambientales y créditos de carbono, y asignarlos a la ejecución de proyectos específicos que contribuyan a la protección del capital natural del área en la que se desarrollan.

Con respecto a los activos digitales y el sistema de tokenización, cabe señalar que la Resolución General 788 de la CNV establece los lineamientos para la emisión de Valores Negociables Sociales, Verdes y Sustentables (Valores SVS), orientada a promover el desarrollo de instrumentos financieros que faciliten la generación de impactos sociales, ambientales y/o de gobernanza positivos a través de la ejecución de iniciativas específicas.

Un aspecto de suma importancia para el desarrollo de instrumentos financieros innovadores para los PSE, está representado por la aprobación del marco regulatorio para los activos digitales. En este sentido, a través de la Resolución General 994/24 de la CNV, se creó un Registro de Proveedores de Servicios de Activos Virtuales (PSAV). Asimismo, la Resolución General 1060/25 establece un régimen para la tokenización y el marco normativo para la digitalización de inversiones

financieras. Dicha norma permite la representación digital de bonos, acciones y fideicomisos, facilitando su negociación mediante billeteras de criptomonedas registradas, con base en la tecnología blockchain.

El mercado argentino de finanzas sostenibles muestra un incremento de la demanda de oportunidades de inversión que generen impactos ambientales positivos. En este contexto, resulta oportuno y procedente establecer un marco regulatorio propicio para potenciar las iniciativas en materia de emisión y colocación de activos digitales que potencien las externalidades positivas provenientes del medio ambiente, y al mismo tiempo promuevan el bienestar de las comunidades que custodian nuestros recursos naturales, fuente principal de progreso económico de las futuras generaciones.

Por todo lo expuesto, solicito a mis pares me acompañen en este proyecto de ley.

Jorge M. Capitanich

VERSION PRELIMINAR SUSCEPTIBLE DE CORRECCION UNA VEZ CONFRONTADO CON EL EXPEDIENTE ORIGINAL