



PROYECTO DE LEY

EL SENADO Y LA CÁMARA DE DIPUTADOS DE LA NACIÓN ARGENTINA,
REUNIDOS EN CONGRESO, SANCIONAN CON FUERZA DE LEY:

RÉGIMEN DE CONECTIVIDAD MÓVIL ESENCIAL

«MODO ESENCIAL»

CAPÍTULO I

DISPOSICIONES GENERALES

ARTÍCULO 1°.- *Objeto.* La presente ley tiene por objeto garantizar a toda persona usuaria de servicios de comunicaciones móviles un nivel mínimo de conectividad, denominado Modo Esencial, que le permite realizar pagos, cobros, transferencias y consultas financieras, acceder a los trámites del Estado y comunicarse con los servicios de emergencia aun cuando carece de saldo o ha agotado el plan o paquete de datos contratado, en cumplimiento del artículo 42 de la Constitución Nacional y de los principios de la ley 27.078.

ARTÍCULO 2°.- *Ámbito de aplicación.* Quedan comprendidos en la presente ley:

- a) Los licenciatarios de Servicios de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones (Servicios de TIC) que prestan servicios de comunicaciones móviles al público, cualquiera sea la modalidad de contratación, incluidos los operadores móviles virtuales (OMV);
- b) Las entidades financieras comprendidas en la ley 21.526 y los proveedores de servicios de pago que ofrecen cuentas de pago, inscriptos en el registro que lleva el Banco Central de la República Argentina (BCRA), respecto de las obligaciones que la presente ley les impone;
- c) Los organismos del Sector Público Nacional definido en el artículo 8° de la ley 24.156, respecto de las plataformas alcanzadas por la presente ley.



ARTÍCULO 3°.- Definiciones. A los efectos de la presente ley se entiende por:

- a) Prestador: el licenciatario de Servicios de TIC comprendido en el artículo 2°, inciso a);
- b) Línea activa: toda línea de comunicaciones móviles nominada conforme a la normativa vigente que no ha sido dada de baja por el prestador ni por su titular;
- c) Modo Esencial: el estado de la línea activa en el cual, sin cargo para el usuario, se garantiza el acceso a internet con los parámetros mínimos que fija la presente ley, utilizable para cualquier contenido, aplicación, servicio o protocolo;
- d) Operaciones esenciales: la consulta de saldos y movimientos, los pagos, los cobros y las transferencias de fondos realizados a través de aplicaciones o sitios de entidades financieras o de proveedores de servicios de pago, y los trámites ante organismos públicos;
- e) Plataformas de gestión: los sitios y aplicaciones del prestador destinados a consultar consumos y saldos, recargar crédito, contratar o cancelar servicios y efectuar reclamos;
- f) Servicio financiero vinculado: todo servicio de pago, billetera virtual, cuenta de pago o servicio financiero prestado por el prestador, por su sociedad controlante, por sus sociedades controladas o vinculadas, o por un tercero en virtud de un acuerdo comercial con cualquiera de ellas;
- g) Tráfico bonificado: toda práctica por la cual el tráfico de datos hacia determinados contenidos, aplicaciones o servicios no se computa, en todo o en parte, dentro del volumen de datos contratado por el usuario, o se cursa en condiciones de velocidad o de precio más favorables que el resto del tráfico;
- h) Canal sin datos: el medio de acceso a operaciones esenciales que no requiere conexión de datos móviles, tal como el Servicio Suplementario de Datos no Estructurados (USSD), el Servicio de Mensajes Cortos (SMS) u otra tecnología equivalente.

ARTÍCULO 4°.- Principios. La aplicación e interpretación de la presente ley se rigen por los siguientes principios:

- a) Universalidad: el Modo Esencial alcanza a toda línea activa, sin distinción de modalidad de contratación ni de prestador;



- b) Automaticidad: el Modo Esencial se habilita sin solicitud, trámite ni aceptación previa del usuario;
- c) Neutralidad: el Modo Esencial se presta sin bloqueo, priorización, degradación ni discriminación de contenidos, aplicaciones, servicios o protocolos, conforme a los artículos 56 y 57 de la ley 27.078;
- d) No desconexión: ninguna línea activa queda privada por completo del acceso a internet por falta de saldo o de plan o paquete de datos;
- e) Proporcionalidad y mínima intervención: las obligaciones se gradúan según la escala de los sujetos obligados y no se imponen cargas que exceden lo necesario para cumplir el objeto de la presente ley.

CAPÍTULO II MODO ESENCIAL

SECCIÓN 1ª CONTENIDO DE LA GARANTÍA

ARTÍCULO 5º.- *Derecho al Modo Esencial.* Toda persona usuaria de una línea activa tiene derecho al Modo Esencial. El prestador debe habilitarlo en forma automática e inmediata cuando la línea carece de plan o paquete de datos vigente o cuando el volumen de datos contratado se ha agotado, y mantenerlo hasta que el usuario contrata un nuevo plan o paquete.

El Modo Esencial no genera cargo, deuda ni consumo de crédito para el usuario, y no puede condicionarse a la contratación de otros servicios, a la antigüedad de la línea ni a su historial de recargas.

El Modo Esencial no modifica los plazos de vigencia y de baja de las líneas prepagas por falta de recarga establecidos en la normativa vigente.

ARTÍCULO 6º.- *Parámetros mínimos.* El Modo Esencial garantiza, como mínimo, un volumen de DOSCIENTOS MEGABYTES (200 MB) de tráfico por mes calendario, a una velocidad efectiva de bajada no inferior a DOSCIENTOS CINCUENTA Y SEIS KILOBITS POR SEGUNDO (256 kbps), medida conforme a la metodología que establece la



reglamentación.

Agotado el volumen mínimo, el prestador puede reducir la velocidad hasta el límite que establece la reglamentación, que no puede ser inferior a SESENTA Y CUATRO KILOBITS POR SEGUNDO (64 kbps), pero no puede interrumpir el acceso a internet ni el acceso a las plataformas de gestión y a los servicios de emergencia.

La autoridad de aplicación puede fijar parámetros superiores y debe revisarlos al menos cada DOS (2) años, considerando el consumo medio de datos de las operaciones esenciales, la evolución tecnológica y el costo para los prestadores. Los parámetros vigentes se publican en el sitio oficial de la autoridad de aplicación.

ARTÍCULO 7°.- *Neutralidad y prohibición de condicionamientos.* El Modo Esencial se presta con sujeción plena a los artículos 56 y 57 de la ley 27.078. Los prestadores no pueden:

- a) Bloquear, priorizar, degradar o discriminar contenidos, aplicaciones, servicios o protocolos dentro del Modo Esencial, salvo las medidas razonables de gestión de tráfico que la autoridad de aplicación admite con carácter general, transparente y no discriminatorio, y las excepciones expresamente previstas en la presente ley;
- b) Condicionar el Modo Esencial al uso de aplicaciones o servicios determinados, propios o de terceros;
- c) Sustituir el Modo Esencial por tráfico bonificado hacia contenidos, aplicaciones o servicios específicos.

ARTÍCULO 8°.- *Consentimiento para cargos fuera de plan.* Los prestadores no pueden aplicar cargos por navegación o consumo de datos fuera del plan o paquete contratado, ni activar automáticamente paquetes o servicios de datos con cargo, sin el consentimiento previo, expreso e informado del usuario. El consentimiento puede otorgarse por única vez para activaciones sucesivas, debe constar en soporte verificable y puede revocarse en cualquier momento, en forma gratuita y por los mismos medios por los que fue otorgado. En ausencia de consentimiento, la línea opera en Modo Esencial.

ARTÍCULO 9°.- *Modo Esencial Ampliado.* La autoridad de aplicación, con intervención de la Administración Nacional de la Seguridad Social (ANSES), puede disponer un volumen ampliado de Modo Esencial para las líneas cuyos titulares perciben prestaciones de la



seguridad social o de programas sociales nacionales. La adhesión es voluntaria, requiere el consentimiento previo del titular y puede gestionarse a través de las plataformas digitales del Estado nacional. El costo del volumen ampliado se atiende con los recursos previstos en el artículo 22 de la ley 27.078.

SECCIÓN 2ª

PLATAFORMAS DE GESTIÓN Y SERVICIOS DE EMERGENCIA

ARTÍCULO 10.- *Acceso gratuito a las plataformas de gestión.* Los prestadores deben permitir, desde toda línea activa y con independencia de su saldo y del estado de su plan o paquete de datos, el acceso y la navegación gratuitos a sus plataformas de gestión, incluidas las de recarga de crédito, contratación de paquetes y reclamos. Este tráfico no se computa dentro del volumen del Modo Esencial.

ARTÍCULO 11.- *Servicios de emergencia.* Los prestadores deben garantizar, desde toda línea activa y con independencia de su saldo, la comunicación con los servicios de emergencia y el acceso a las plataformas oficiales de emergencias y alertas que determina la autoridad de aplicación. Este tráfico no se computa dentro del volumen del Modo Esencial.

SECCIÓN 3ª

IGUALDAD DE TRÁFICO FINANCIERO

ARTÍCULO 12.- *Registro Público de Tráfico Bonificado.* Créase, en el ámbito de la autoridad de aplicación, el Registro Público de Tráfico Bonificado, en el que los prestadores deben inscribir, mediante declaración jurada y dentro de los TREINTA (30) días de su puesta en funcionamiento, toda práctica de tráfico bonificado vigente, con indicación de los contenidos, aplicaciones o servicios alcanzados, de sus condiciones técnicas y comerciales y de los acuerdos que la sustentan. Las prácticas nuevas o modificadas se inscriben antes de su puesta en vigencia.

El Registro es de acceso público y gratuito. La autoridad de aplicación puede ordenar el cese de las prácticas contrarias a los artículos 56 y 57 de la ley 27.078 o a la presente ley.

ARTÍCULO 13.- *Prohibición de autopreferencia.* Los prestadores no pueden otorgar tráfico bonificado, ni condiciones de acceso, de velocidad o de cómputo de datos más favorables, a servicios financieros vinculados, salvo que ofrezcan idénticas condiciones,



en forma pública, gratuita y no discriminatoria, a toda entidad financiera y a todo proveedor de servicios de pago inscripto ante el BCRA que las solicite. Las condiciones ofrecidas se publican en el Registro Público de Tráfico Bonificado.

Lo dispuesto en este artículo se aplica sin perjuicio de la intervención de la autoridad de aplicación de la ley 27.442.

CAPÍTULO III

ACCESO SIN DATOS Y DISEÑO EFICIENTE DE LOS SERVICIOS FINANCIEROS

ARTÍCULO 14.- *Canal sin datos.* Las entidades financieras y los proveedores de servicios de pago que ofrecen cuentas de pago deben poner a disposición de sus usuarios un canal sin datos que permite, como mínimo, consultar el saldo y realizar transferencias y pagos de bajo monto, conforme a los requisitos de seguridad, montos máximos, mecanismos de autenticación y gradualidad que establece el BCRA.

ARTÍCULO 15.- *Código de acceso corto uniforme e interconexión.* La autoridad de aplicación asigna un código de acceso corto uniforme, de alcance nacional y sin cargo para el usuario, para el canal sin datos. Los prestadores deben habilitar el acceso a dicho código desde toda línea activa, con independencia de su saldo, y brindar a las entidades financieras y a los proveedores de servicios de pago la interconexión y los servicios de mensajería necesarios en condiciones razonables, transparentes y no discriminatorias, con precios orientados a costos. La autoridad de aplicación resuelve las controversias que se suscitan.

ARTÍCULO 16.- *Modo de bajo consumo e información de consumo.* Las entidades financieras y los proveedores de servicios de pago que ofrecen cuentas de pago deben:

- a) Ofrecer en sus aplicaciones móviles un modo de bajo consumo de datos que permite realizar las operaciones esenciales con el mínimo tráfico técnicamente razonable, activable por el usuario y, cuando resulta técnicamente posible, en forma automática ante conexiones de baja velocidad;
- b) Informar en forma clara, en la propia aplicación y en su sitio web, el consumo estimado de datos de cada operación esencial;
- c) Excluir del modo de bajo consumo la carga de contenidos publicitarios, promocionales o multimedia que no resultan indispensables para la operación.



ARTÍCULO 17.- *Autoridad de aplicación del Capítulo.* El BCRA es la autoridad de aplicación del presente Capítulo y dicta las normas de implementación dentro de los CIENTO OCHENTA (180) días de la entrada en vigencia de la presente ley, conforme a los principios del artículo 4°.

CAPÍTULO IV

PLATAFORMAS DEL SECTOR PÚBLICO

ARTÍCULO 18.- *Tráfico hacia plataformas públicas.* El tráfico de datos hacia los sitios y aplicaciones oficiales del Sector Público Nacional destinados a la realización de trámites, a la identidad digital, a las prestaciones de la seguridad social y a los servicios públicos de salud y educación no se computa dentro del volumen del Modo Esencial, hasta el tope mensual que fija la reglamentación.

La Jefatura de Gabinete de Ministros publica y mantiene actualizada la nómina de plataformas alcanzadas, que se limita a servicios estatales sin fines comerciales. Las provincias y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires pueden incorporar sus plataformas mediante convenio con la autoridad de aplicación.

CAPÍTULO V

FINANCIAMIENTO, PROPORCIONALIDAD Y SIMPLIFICACIÓN

ARTÍCULO 19.- *Costo de las obligaciones.* El costo del Modo Esencial y de las demás obligaciones previstas en el Capítulo II está a cargo de los prestadores, como condición de la prestación de los servicios de comunicaciones móviles comprendidos en la presente ley, sin perjuicio del derecho a la compensación del costo neto.

El costo del canal sin datos y del modo de bajo consumo está a cargo de las entidades financieras y de los proveedores de servicios de pago. Las operaciones esenciales realizadas a través del canal sin datos no pueden tener para el usuario un costo superior al de la misma operación realizada a través de la aplicación.

ARTÍCULO 20.- *Compensación del costo neto.* Los prestadores que acreditan que el costo neto de las obligaciones del Capítulo II supera el umbral que fija la reglamentación, el que no puede ser inferior al CERO COMA CINCO POR CIENTO (0,5%) de sus ingresos



anuales por servicios de comunicaciones móviles, pueden solicitar la compensación del excedente con cargo a los aportes de inversión del Servicio Universal previstos en el artículo 22 de la ley 27.078, cualquiera sea la modalidad de administración vigente de dichos recursos.

La solicitud se presenta anualmente, mediante declaración jurada elaborada según la metodología de costo neto que aprueba la autoridad de aplicación, a través de una ventanilla única digital. Transcurridos NOVENTA (90) días desde la presentación sin resolución expresa, la solicitud se tiene por aprobada, sin perjuicio de las facultades de auditoría posterior y de la obligación de reintegrar, con más sus intereses, las sumas percibidas indebidamente.

ARTÍCULO 21.- *Proporcionalidad y cláusula de impacto para pequeños prestadores y proveedores.*

- a) Los OMV y los prestadores cuya participación no supera el DOS POR CIENTO (2%) del total de accesos móviles del país cuentan con un plazo adicional de DOCE (12) meses para cumplir las obligaciones del Capítulo II y tienen prioridad en la compensación prevista en el artículo 20;
- b) Los operadores de red deben brindar a los OMV las condiciones mayoristas necesarias para el cumplimiento de la presente ley, a precios orientados a costos y en condiciones no discriminatorias;
- c) Los proveedores de servicios de pago que revisten la condición de Micro, Pequeñas o Medianas Empresas conforme a la ley 27.264 cuentan con un plazo adicional de DOCE (12) meses para cumplir las obligaciones del Capítulo III, y el BCRA puede admitir su cumplimiento a través de canales compartidos o provistos por terceros;
- d) Toda reglamentación de la presente ley debe incluir un análisis de impacto regulatorio sobre los pequeños prestadores y proveedores alcanzados y prever, cuando corresponde, medidas de gradualidad.

ARTÍCULO 22.- *Programas piloto.* La autoridad de aplicación y el BCRA, en sus respectivos ámbitos, pueden autorizar programas piloto de hasta DOCE (12) meses para ensayar soluciones técnicas alternativas de cumplimiento, en particular para el canal sin datos y para el Modo Esencial en redes utilizadas por OMV, bajo condiciones de transparencia y de protección de los usuarios. Las conclusiones de los programas piloto



son públicas.

ARTÍCULO 23.- Límites a la reglamentación. La reglamentación y las normas complementarias de la presente ley no pueden crear registros, autorizaciones previas ni cargas administrativas distintas de las expresamente previstas en ella, ni condicionar el ejercicio de los derechos de los usuarios a trámite o solicitud alguna. Las obligaciones de información de los sujetos alcanzados se cumplen mediante declaración jurada.

CAPÍTULO VI

INFORMACIÓN, AUTORIDAD DE APLICACIÓN, RECLAMOS Y SANCIONES

ARTÍCULO 24.- Deber de información. Los prestadores deben:

- a) Comunicar al usuario, mediante mensaje de texto gratuito, la activación del Modo Esencial y sus parámetros, en el momento en que se produce;
- b) Informar la existencia y las condiciones del Modo Esencial en los contratos, en las plataformas de gestión, en los puntos de venta y de recarga y en toda publicidad de planes o paquetes de datos, con la leyenda uniforme que establece la autoridad de aplicación;
- c) Informar en forma clara y previa todo cargo por consumo de datos, conforme a los artículos 4° y 8° bis de la ley 24.240.

ARTÍCULO 25.- Autoridad de aplicación. El Ente Nacional de Comunicaciones (ENACOM), o el organismo que en el futuro lo reemplace, es la autoridad de aplicación de la presente ley, sin perjuicio de las competencias atribuidas al BCRA en el Capítulo III y de las que corresponden a la autoridad de aplicación de la ley 24.240.

ARTÍCULO 26.- Reclamos y carga de la prueba. Los usuarios pueden reclamar el incumplimiento de la presente ley ante el prestador, ante la autoridad de aplicación y ante las autoridades de defensa del consumidor, por medios gratuitos, digitales y accesibles. En todo reclamo o procedimiento corresponde al prestador acreditar el cumplimiento de las obligaciones a su cargo mediante los registros técnicos correspondientes, que debe conservar por el plazo de DOS (2) años.

ARTÍCULO 27.- Sanciones. El incumplimiento de las obligaciones de la presente ley por parte de los prestadores se sanciona conforme al régimen sancionatorio de la ley



27.078; el de las entidades financieras y de los proveedores de servicios de pago, conforme a la ley 21.526 y a las normas del BCRA. Las sanciones se gradúan según la cantidad de líneas o usuarios afectados, la duración del incumplimiento y la reincidencia, sin perjuicio de lo dispuesto por las leyes 24.240 y 27.442.

El producido de las multas que aplica la autoridad de aplicación en virtud de la presente ley se destina al financiamiento de las compensaciones previstas en el artículo 20.

ARTÍCULO 28.- *Informe anual.* La autoridad de aplicación eleva anualmente a las comisiones competentes de ambas Cámaras del Congreso de la Nación un informe público sobre la aplicación de la presente ley, que incluye la cantidad de líneas que operaron en Modo Esencial, el tráfico cursado, el costo neto informado y las compensaciones otorgadas, los reclamos recibidos, las sanciones aplicadas y el contenido del Registro Público de Tráfico Bonificado.

CAPÍTULO VII

DISPOSICIONES COMPLEMENTARIAS, TRANSITORIAS Y FINALES

ARTÍCULO 29.- *Reglamentación.* El Poder Ejecutivo nacional debe reglamentar la presente ley dentro de los NOVENTA (90) días de su promulgación, previa consulta pública conforme al procedimiento de elaboración participativa de normas.

ARTÍCULO 30.- *Plazos de implementación.* Las obligaciones del Capítulo II son exigibles a los CIENTO OCHENTA (180) días de la publicación de la reglamentación; las de los Capítulos III y IV, a los DOCE (12) meses, sin perjuicio de los plazos adicionales previstos en el artículo 21.

Vencido el plazo del artículo 29 sin que se haya dictado la reglamentación, las obligaciones del Capítulo II son exigibles a los CIENTO OCHENTA (180) días de dicho vencimiento, con los parámetros mínimos fijados en la presente ley.

ARTÍCULO 31.- *Modificación de la ley 27.078.* Incorpórase como último párrafo del artículo 57 de la ley 27.078 el siguiente:

"No constituyen prácticas prohibidas las medidas dispuestas por la ley que instituye el Régimen de Conectividad Móvil Esencial, en los términos y con los alcances que ella determina."



ARTÍCULO 32.- *Revisión.* A los CINCO (5) años de la entrada en vigencia de la presente ley, la autoridad de aplicación debe elevar al Congreso de la Nación una evaluación integral de sus resultados y del mecanismo de compensación previsto en el artículo 20, con recomendaciones sobre su mantenimiento, modificación o supresión.

ARTÍCULO 33.- *Orden público.* La presente ley es de orden público.

ARTÍCULO 34.- *Invitación a adherir.* Invítase a las provincias y a la Ciudad Autónoma de Buenos Aires a adherir a la presente ley en lo que resulta de su competencia y a incorporar sus plataformas conforme al artículo 18.

ARTÍCULO 35.- *Vigencia.* La presente ley entra en vigencia a partir del día siguiente al de su publicación en el Boletín Oficial.

ARTÍCULO 36.- Comuníquese al Poder Ejecutivo nacional.

MARCELA MARINA PAGANO
DIPUTADA DE LA NACIÓN



FUNDAMENTOS

Señor Presidente:

Hoy, en la Argentina, una persona puede tener dinero en su billetera virtual y no poder usarlo. Puede tener acreditada la jubilación, la Asignación Universal por Hijo o el pago de una changa en su cuenta y no poder mover un peso, porque su celular se quedó sin datos. Puede estar parada frente a un comercio con el código QR a la vista y no poder pagar; o ser la dueña de ese comercio y no poder cobrar. No le falta el dinero: le falta la conexión. Este proyecto viene a resolver esa contradicción, que castiga sobre todo a quienes menos tienen.

El problema

La economía argentina se digitalizó a una velocidad extraordinaria. Según el Banco Central de la República Argentina (BCRA), en agosto de 2026 se realizaron 117,2 millones de pagos con transferencia a través de códigos QR interoperables, un 67,5% más que un año antes; existen 66,2 millones de cuentas de pago y 92 billeteras virtuales interoperables registradas. Cobrar un salario, una jubilación o un plan social, pagar un impuesto o hacer un trámite ante la Administración Nacional de la Seguridad Social (ANSES) o la Agencia de Recaudación y Control Aduanero (ARCA) son hoy operaciones que, en la práctica, exigen un teléfono con datos.

Del otro lado, el acceso a esos datos sigue organizado como si internet fuera un entretenimiento. De los 64,5 millones de accesos móviles registrados por el Ente Nacional de Comunicaciones (ENACOM) para 2025, más de 55 millones —el 86%— son prepagos. Para esas líneas, la puerta de entrada a la conectividad es un paquete diario: la tarifa por defecto de uno de los principales prestadores cobra 50 megabytes por día a un precio que, sostenido durante un mes, equivale a más del 4% del salario mínimo, vital y móvil; los paquetes de 1 gigabyte cuestan entre 900 y 1.500 pesos y, en varios casos, duran un solo día; y los beneficios se atan a recargas mínimas. Quien solo necesita pagar, cobrar o consultar un saldo termina obligado a comprar, día tras día, conectividad de navegación general que no necesita. Y quien no puede comprarla queda, literalmente, fuera del sistema de pagos y del Estado digital.



La paradoja: las prestadoras ya regalan tráfico, pero no para pagar

Lo más llamativo es que la conectividad gratuita ya existe, solo que para otros fines. Los tres grandes prestadores ofrecen WhatsApp sin consumo de datos con determinadas recargas, gigabytes "de regalo" exclusivos para redes sociales y plataformas de música o video, y al menos uno de ellos anunció, al lanzar su propia billetera virtual, que la navegación dentro de esa aplicación no consumiría los datos del plan de sus clientes. Es decir: la barrera para operar con una billetera o con un banco no es técnica ni económica; es una decisión comercial. Y esa decisión tiene dos problemas jurídicos serios. El primero es que el artículo 57, inciso b), de la ley 27.078 prohíbe a los prestadores fijar el precio de acceso a internet en virtud de los contenidos, servicios o aplicaciones utilizados; bonificar el tráfico de una aplicación y cobrar el de otra es exactamente eso. El segundo es que liberar datos para la billetera propia y no para las competidoras constituye una autopreferencia en un mercado conexo —el de los pagos digitales, donde compiten 92 billeteras— que la ley 27.442 de Defensa de la Competencia mira, con razón, con desconfianza.

Este proyecto, por lo tanto, no introduce una discriminación de tráfico: corrige la que ya existe, y lo hace de la única manera compatible con la neutralidad de la red.

Un vacío normativo

Hasta abril de 2024, el decreto 690/2020 y la resolución ENACOM 1467/2020 obligaban a todos los prestadores a ofrecer una Prestación Básica Universal, incluida una prestación móvil prepaga de bajo precio. El decreto 302/2024 derogó ese régimen y, con él, desapareció toda obligación de plan básico o de tarifa social en telecomunicaciones. No corresponde a este proyecto reabrir la discusión sobre la regulación general de precios, que dividió al país y a los tribunales. Corresponde algo más modesto y más urgente: garantizar un piso mínimo de conectividad para lo esencial, sin fijar precios, sin declarar servicios públicos y sin elegir aplicaciones ganadoras.

El Congreso tiene competencia plena para hacerlo. El artículo 42 de la Constitución Nacional garantiza a los usuarios la protección de sus intereses económicos, la información adecuada y veraz, la libertad de elección y condiciones de trato equitativo y digno; el artículo 75, incisos 13, 18, 19 y 23, habilita a legislar sobre el comercio interjurisdiccional, el progreso, el desarrollo humano y las acciones positivas. La ley 27.078 declara de interés público el desarrollo de las tecnologías de la información y las



comunicaciones y consagra la neutralidad de la red; la ley 24.240 exige información adecuada (artículo 4°) y trato digno (artículo 8° bis), y prohíbe los cargos automáticos por servicios no requeridos (artículo 35). La Corte Suprema de Justicia de la Nación, en "CEPIS" (2016), recordó que toda decisión sobre el acceso a servicios esenciales debe ser razonable, gradual y respetuosa de los sectores vulnerables. Este proyecto se apoya en esos cimientos.

Por qué "Modo Esencial" y no "Mercado Pago gratis"

La solución intuitiva sería obligar a las prestadoras a liberar el tráfico de las aplicaciones de pago. Es una mala solución, por tres razones. Primero, viola la neutralidad de la red: el Tribunal de Justicia de la Unión Europea declaró en 2020 ("Telenor Magyarország") y en 2021 ("Vodafone" y "Telekom Deutschland") que las tarifas cero basadas en consideraciones comerciales son incompatibles con la igualdad de trato del tráfico, y la Corte Constitucional de Colombia, en la sentencia C-206 de 2025, puso fin al zero rating comercial en ese país. Segundo, consagra por ley a los incumbentes: una lista de aplicaciones liberadas es una barrera de entrada para cualquier competidor nuevo. Tercero, es técnicamente frágil: las aplicaciones modernas dependen de redes de distribución de contenidos compartidas, de tráfico cifrado y de servicios de terceros, lo que vuelve costosa y conflictiva la identificación del tráfico "de pago".

La respuesta correcta es la que sugirió la propia Corte colombiana y la que admiten las directrices europeas: datos bonificados neutrales, agnósticos respecto de la aplicación. Eso es el Modo Esencial: un piso de conectividad que la línea conserva aunque se quede sin saldo, utilizable para cualquier aplicación, con un volumen y una velocidad pensados para pagar, cobrar, consultar y hacer trámites, no para mirar videos. Doscientos megabytes mensuales a 256 kilobits por segundo alcanzan para decenas de operaciones de pago y de trámites, y no sustituyen ningún plan comercial.

La experiencia comparada

La Unión Europea, en el Código Europeo de las Comunicaciones Electrónicas (Directiva 2018/1972, artículo 84 y Anexo V), obliga a los Estados miembros a garantizar un acceso a internet asequible que soporte, como mínimo, la banca por internet y los servicios de administración electrónica: define el acceso esencial por su función, no por marcas. México, mediante los lineamientos publicados en el Diario Oficial de la Federación el 9 de diciembre de 2025, obliga a los operadores a permitir el acceso y la navegación



gratuita a sus plataformas de gestión de líneas, prepagas o pospagas, cualquiera sea el saldo. Brasil tramita el proyecto de ley 3160/2026 para garantizar el acceso a Gov.br y a las aplicaciones federales sin franquicia de internet y sin crédito. India puso en marcha el código *99#, que permite operar cuentas bancarias por USSD desde cualquier teléfono, sin datos; y el éxito de M-Pesa en Kenia demuestra desde hace casi dos décadas que un sistema de pagos móviles puede funcionar sin conexión de datos. El Reino Unido, en cambio, enseña qué no hacer: sus tarifas sociales voluntarias alcanzan a menos del 9% de los hogares elegibles, porque exigen que el usuario las conozca y las pida. Por eso el Modo Esencial es universal y automático.

El diseño del proyecto

El Capítulo I fija el objeto, el ámbito, las definiciones y los principios: universalidad, automaticidad, neutralidad, no desconexión y proporcionalidad.

El Capítulo II crea el Modo Esencial (artículos 5° a 9°): un derecho de toda persona usuaria de una línea activa, prepaga o pospaga, que se habilita solo cuando no hay plan o paquete vigente, no genera cargo ni deuda, se presta con sujeción plena a los artículos 56 y 57 de la ley 27.078 y establece un principio de no desconexión: agotado el volumen mínimo, el prestador puede reducir la velocidad, pero nunca cortar el acceso. El artículo 8° cierra la puerta por la que hoy se vacía el bolsillo del usuario: ningún cargo por navegación fuera de plan puede aplicarse sin consentimiento previo, expreso e informado, en línea con el artículo 35 de la ley 24.240. El artículo 9° habilita un Modo Esencial Ampliado, voluntario, para titulares de prestaciones de la seguridad social. La Sección 2ª, siguiendo el precedente mexicano, garantiza el acceso gratuito a las plataformas de gestión —incluida la recarga— y a los servicios de emergencia. La Sección 3ª consagra la igualdad de tráfico financiero: crea el Registro Público de Tráfico Bonificado, para que toda práctica de este tipo sea transparente y controlable, y prohíbe a las prestadoras bonificar el tráfico de su propia billetera sin ofrecer lo mismo a todas las entidades y proveedores de servicios de pago inscriptos ante el BCRA.

El Capítulo III reparte la carga con quienes más se benefician del sistema de pagos: las entidades financieras y los proveedores de servicios de pago deben ofrecer un canal sin datos —por USSD o SMS, con un código corto uniforme nacional y gratuito para el usuario— para consultar saldos y hacer pagos de bajo monto, y un modo de bajo consumo en sus aplicaciones, informando cuántos datos consume cada operación; el



BCRA es la autoridad de aplicación de ese capítulo. El Capítulo IV, separable del resto, excluye del cómputo del Modo Esencial el tráfico hacia las plataformas públicas de trámites, identidad digital, seguridad social, salud y educación.

El Capítulo V responde a la objeción del costo. El Modo Esencial está a cargo de los prestadores, como condición de la licencia, pero quien acredita un costo neto superior al 0,5% de sus ingresos móviles puede obtener la compensación del excedente con los aportes de inversión del Servicio Universal que el Estado ya recauda en virtud del artículo 22 de la ley 27.078, mediante declaración jurada, ventanilla única digital y silencio positivo a los noventa días. Los operadores móviles virtuales y los prestadores pequeños tienen plazos adicionales, prioridad en la compensación y derecho a condiciones mayoristas orientadas a costos; las fintech MiPyME cuentan con gradualidad y canales compartidos; se admiten programas piloto y se prohíbe a la reglamentación crear registros, autorizaciones o cargas no previstas en la ley.

El Capítulo VI establece los deberes de información, la autoridad de aplicación, el reclamo gratuito con carga de la prueba en cabeza del prestador, las sanciones —cuyo producido financia el propio sistema— y un informe anual al Congreso. El Capítulo VII ordena la reglamentación con consulta pública, fija plazos de implementación operativos aun sin reglamentación, incorpora al artículo 57 de la ley 27.078 el párrafo que blindo jurídicamente el régimen, prevé una revisión integral a los cinco años, declara el orden público de la ley e invita a las provincias a adherir.

El costo y quién lo paga

Calculado a precio minorista —es decir, muy por encima del costo real de red—, un piso de 100 megabytes mensuales para todas las líneas prepagas equivaldría a alrededor del 1,2% de los ingresos del sector móvil de 2025; el costo incremental efectivo es una fracción de esa cifra, porque solo lo usan las líneas que agotan el saldo, no todas lo consumen entero y el tráfico de pagos es mínimo. El aporte del 1% al Servicio Universal representa, sobre esos mismos ingresos, unos 71.000 millones de pesos anuales: el mecanismo de compensación es aritméticamente viable. El canal sin datos y el modo de bajo consumo están a cargo de los bancos y billeteras, que son quienes capturan el valor de cada transacción. Y el usuario, por primera vez, no paga por lo esencial.



Las objeciones previsibles

Se dirá que es zero rating disfrazado; no lo es: el piso es neutral, y lo que hoy contradice el artículo 57 es la bonificación selectiva de WhatsApp, de redes sociales y de billeteras propias. Se dirá que es una carga confiscatoria; es una obligación acotada, técnicamente trivial —los prestadores ya administran cuotas diarias y velocidades reducidas— y compensable. Se dirá que desalienta la inversión; la Unión Europea impone obligaciones de asequibilidad mucho más amplias sin que ello haya frenado el despliegue de redes. Se dirá que ya se puede recargar sin datos; recargar en un kiosco exige efectivo y traslado, y recargar desde una billetera exige, precisamente, datos: el proyecto rompe ese círculo. Se dirá que el problema es la asequibilidad general; por eso el piso es general y no está atado a ninguna aplicación, y por eso el proyecto no invade la libertad de precios del artículo 48 de la ley 27.078: no fija el precio de ningún plan, sino que establece una condición mínima de prestación, como lo son hoy la portabilidad numérica o las llamadas de emergencia.

Conclusión

Una Argentina que convirtió el celular en la puerta de entrada a la economía y al Estado no puede dejar que esa puerta se cierre por falta de saldo. El Modo Esencial es una garantía mínima, neutral, automática y financiable: que nadie se quede sin poder pagar, cobrar ni hacer un trámite.

Por las razones expuestas, solicito a mis pares el acompañamiento del presente proyecto de ley.

MARCELA MARINA PAGANO
DIPUTADA DE LA NACIÓN