

Bogotá D.C., marzo de 2024

Doctor  
**DIEGO ALEJANDRO GONZÁLEZ**  
**Secretario General**  
Senado de la República  
Ciudad

*Referencia: Radicación proyecto de ley*

Respetado doctor:

En mi condición de Senador de la República y en uso del derecho consagrado en el artículo 150 de la Constitución Política de Colombia, me permito poner a consideración del Senado de la República el siguiente proyecto de ley "Por medio del cual se regulan las cláusulas de permanencia en los servicios de comunicaciones fijas"

Cordialmente,



**JULIO ALBERTO ELÍAS VIDAL**  
Senador de la República

PROYECTO DE LEY \_\_\_\_ DE 2025

"Por medio del cual se regulan las cláusulas de permanencia en los servicios de comunicaciones fijas"

EL CONGRESO DE COLOMBIA

DECRETA:

**ARTÍCULO 1º. OBJETO.** La presente ley tiene por objeto proteger los derechos de los usuarios de servicios de comunicaciones, mediante la prohibición de cláusulas de permanencia mínima en los contratos de prestación de servicios de comunicaciones fijas.

**ARTÍCULO 2º. ÁMBITO DE APLICACIÓN.** Esta ley aplica a todas las relaciones contractuales entre usuarios y operadores o proveedores de servicios de comunicaciones en Colombia, incluyendo telefonía fija, internet y televisión por suscripción, sean estos ofrecidos de manera individual o empaquetada.

**Artículo 3º. PROHIBICIONES EN LA CONTRATACIÓN DE SERVICIOS DE COMUNICACIONES.** En los contratos de prestación de servicios de comunicaciones que los usuarios celebren con los operadores no podrán incluirse disposiciones que:

1. Establezcan cláusulas de permanencia mínima bajo ninguna modalidad o circunstancia.
2. Asocien o subordinen la prestación del servicio de comunicaciones al financiamiento o subsidio del cargo por conexión.
3. Condicionen la prestación del servicio a la adquisición de equipos terminales o a la aceptación de tarifas especiales que impliquen permanencia forzosa.
4. Limiten el derecho del usuario a elegir libremente entre diferentes operadores, planes y servicios.
5. Impongan cargas económicas, sanciones o penalizaciones por la terminación anticipada del contrato por parte del usuario.

**PARÁGRAFO 1º.** Los operadores deberán ofrecer todos sus planes y servicios sin condiciones de permanencia mínima, permitiendo al usuario la libre elección y terminación del servicio.

**PARÁGRAFO 2º.** La prohibición establecida en este artículo aplica tanto para servicios individuales como para servicios empaquetados.

**ARTÍCULO 4º. SEPARACIÓN DE SERVICIOS Y EQUIPOS.** La venta, financiación o subsidio de equipos terminales y los cargos por conexión constituirán negocios jurídicos independientes del contrato de prestación de servicios de comunicaciones. Los operadores deberán:

1. Discriminar en la factura de manera clara los valores correspondientes a cada servicio.
2. Informar al usuario el valor total de cada servicio de manera independiente.
3. Permitir la adquisición de servicios sin condicionarla a la compra de equipos.

**PARÁGRAFO.** Los equipos entregados por el operador bajo la modalidad de comodato o préstamo de uso para la prestación del servicio no podrán ser objeto de cobro o financiación, salvo en casos de daños imputables al mal uso por parte del usuario.

**ARTÍCULO 5º. TRANSICIÓN.** Los contratos con cláusulas de permanencia mínima vigentes a la entrada en vigencia de la presente ley continuarán hasta su terminación natural, sin posibilidad de prórroga.

**ARTÍCULO 6º. VIGENCIA.** La presente ley rige a partir de su promulgación y deroga todas las disposiciones que le sean contrarias.



**JULIO ALBERTO ELÍAS VIDAL**  
Senador de la República

# SENADO DE LA REPUBLICA

Secretaría General (Art. 159 y ss Ley 1 de 1982)

El día 11 del mes Marzo del año 2025

se radicó en este despacho el proyecto de Ley

Nº 397 Acto Legislativo Nº \_\_\_\_\_, con todos y

con la uno de los requisitos constitucionales y legales

H. S. Julio Elias Ventel

SECRETARIO GENERAL

## PROYECTO DE LEY \_\_\_\_ DE 2025

“Por medio del cual se regulan las cláusulas de permanencia en los servicios de comunicaciones fijas

### I. OBJETO

La presente ley tiene por objeto proteger los derechos de los usuarios de servicios de comunicaciones fijas –incluidos telefonía, internet y televisión– mediante la eliminación de las cláusulas de permanencia mínima en los contratos de prestación de dichos servicios. Con esta medida se busca eliminar barreras que limitan la libre elección y movilidad del usuario, fomentando la competencia y garantizando un acceso equitativo a los servicios esenciales sin la imposición de costos adicionales por cambio de proveedor.

### II. EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

La existencia de cláusulas de permanencia mínima en los contratos de servicios de comunicaciones ha demostrado constituir una limitación directa al derecho de los usuarios a decidir libremente su proveedor, al imponerles costos de cambio que actúan como barrera para la competencia.

En ese sentido, es importante mencionar que la CRC realizó en 2015 el “Análisis de permanencia mínima en los contratos de prestación de servicios de comunicaciones fijos”, donde manifestó que:

*“Las cláusulas de permanencia constituyen un costo de cambio que afecta la decisión de los usuarios para reaccionar con rapidez frente a mejores ofertas presentes en el mercado. Sin embargo, la literatura de organización industrial aún no ha estudiado los efectos de eliminar las cláusulas de permanencia mínima en servicios de comunicaciones fijas, como si ocurre en el caso de servicios móviles.*

*La ambigüedad en el efecto de los costos de cambio sobre el bienestar parece reiterar que los esfuerzos de los reguladores deben dirigirse a asegurar que el consumidor tenga acceso a la información necesaria y que los operadores no abusen de su posición para ganar poder de mercado, sin tener que eliminar costos de cambio que pueden estar generando beneficios considerables al consumidor.<sup>1</sup>”*

<sup>1</sup> CRC. Análisis de permanencia mínimas en los contratos de prestación servicios de comunicaciones fijos 2014 Pag 69

Esta afirmación subraya que el costo de cambio va más allá de un simple inconveniente contractual; se trata de un verdadero impedimento que afecta la toma de decisiones del usuario. Al enfrentar un desembolso económico inesperado, el consumidor se ve forzado a continuar en un contrato que puede no ajustarse a sus necesidades o que se encuentre en desventaja frente a la competencia. La imposición de cláusulas de permanencia incrementa el costo total de adquisición del servicio, afectando el bienestar del usuario al obligarlo a asumir cargas económicas adicionales que restringen su libertad de cambio y limitan la competitividad en el mercado.

Con esta evidencia, se puede concluir que las cláusulas de permanencia funcionan como una herramienta que, en vez de proteger al usuario, termina por penalizarlo. El costo de cambio se convierte en un elemento desincentivador para la movilidad en el mercado, reduciendo la capacidad del consumidor para elegir libremente entre diferentes proveedores y, por ende, debilitando la dinámica competitiva que debería regir en un sector de servicios tan esencial.

Esta situación es especialmente preocupante cuando se contrasta con la necesidad de que los usuarios puedan optar por servicios que realmente se ajusten a sus requerimientos y expectativas, sin verse atados por condiciones contractuales que impongan penalidades desproporcionadas. Por ello, eliminar las cláusulas de permanencia se plantea como una medida que no solo fomenta la competencia, sino que también protege los derechos de los usuarios, promoviendo un entorno más transparente y equitativo en el sector de las comunicaciones.

## **1. CONTEXTO ACTUAL DE LOS SERVICIOS DE COMUNICACIONES FIJA (INTERNET FIJO Y TELEVISIÓN POR SUSCRIPCIÓN)**

El sector de las telecomunicaciones, particularmente en relación con los servicios de acceso a internet fijo y televisión por suscripción, está atravesando una etapa de transformaciones significativas. La evolución tecnológica, el cambio en los hábitos de consumo y las demandas de los usuarios marcan una pauta clara en el comportamiento de los mercados. La expansión de acceso a internet y el declive de los suscriptores a televisión fija son solo algunas de las tendencias que demuestran cómo el sector se adapta a un entorno de innovación y competencia.

En el contexto actual, podemos observar los aciertos y desafíos que enfrenta el sector en términos de inversión, penetración, reconexión e incentivos para asegurar la competitividad y la flexibilidad. Este panorama ofrece, además, un punto de partida sólido para reflexionar sobre el impacto de las cláusulas de permanencia en este contexto y cómo estas limitan la capacidad de negociación de los usuarios y la dinámica de la competencia, restringiendo su capacidad de elección y acceso a opciones más flexibles y competitivas.

## INTERNET FIJO

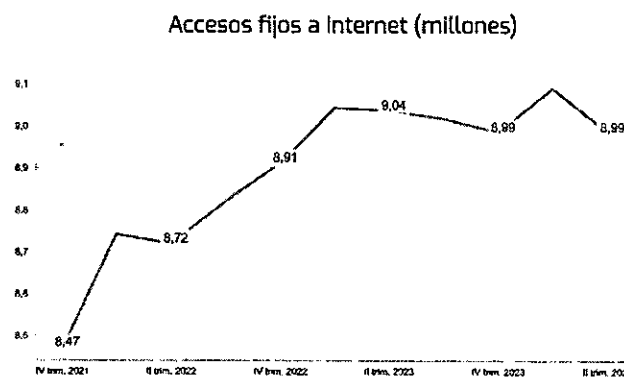
Según el Boletín Trimestral de las TIC correspondiente al segundo trimestre de 2024, Colombia registró 8,99 millones de accesos fijos a Internet. Esta cifra representa una disminución de aproximadamente 50.000 accesos en comparación con el mismo periodo del año anterior, cuando se alcanzó una cifra de 9,04 millones.

Entre el segundo trimestre de 2024 y el trimestre inmediatamente anterior se produjo una variación del -1,14%, lo que equivale a una reducción de más de 100.000 accesos. En comparación, la variación porcentual presentada en el mismo periodo de 2023 fue de -0,06%.

En cuanto a tecnologías, la distribución de accesos fijos a Internet al término del segundo trimestre de 2024 se compone de la siguiente manera:

- Cable: 4,8 millones
- Fibra óptica: 3,6 millones
- xDSL: aproximadamente 200.000
- Otras tecnologías: cerca de 400.000

La velocidad de descarga promedio nacional alcanzó los 239,9 Mbps durante este periodo, lo que representa un aumento superior a 75 Mbps en el último año.



Fuente: Datos reportados por los proveedores de redes y servicios a Colombia TIC.  
Fecha de consulta: 7 de octubre de 2024. Pr: (2T-2024); Pv: (1T-2024 a 3T-2022); Df: (2T-2022).

Imagen extraída del boletín del Mincit<sup>2</sup>

El número aproximado de accesos fijos a Internet por cada 100 habitantes a nivel nacional se situó en 17 al término del segundo trimestre de 2024.

La distribución de este indicador por departamentos muestra que:

<sup>2</sup> MINTIC, Boletín trimestral de las Tics, SEGUNDO TRIMESTRE DE 2024, octubre 2024

- Bogotá, D.C. registra 28 accesos por cada 100 habitantes
- Antioquia cuenta con 24 accesos por cada 100 habitantes
- Quindío presenta 22 accesos por cada 100 habitantes
- Risaralda tiene 21 accesos por cada 100 habitantes
- San Andrés registra 19 accesos por cada 100 habitantes

En el extremo inferior de la escala, departamentos como Guainía, Vaupés y Vichada presentan menos de 1 acceso por cada 100 habitantes.

En cuanto a velocidad de conexión por departamento, Bogotá D.C. alcanzó una velocidad de descarga promedio en el segmento residencial de 286,8 Mbps, registrando un aumento mayor a 70 Mbps en el último año.

### Accesos fijos a Internet por cada 100 habitantes

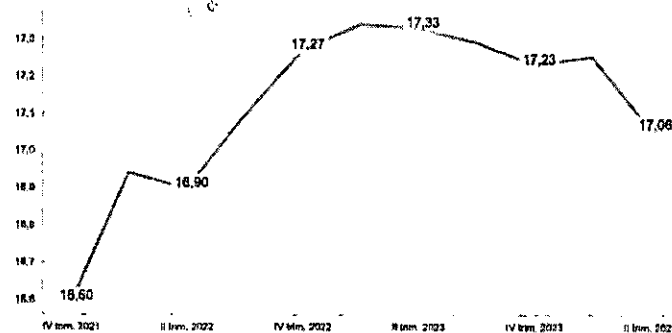


Imagen extraída del boletín del Mintic<sup>3</sup>

### Proveedores de Internet Fijo

Al finalizar el segundo trimestre de 2024, la distribución de Proveedores de Redes y Servicios de Telecomunicaciones (PRST) según el número de accesos fijos a Internet muestra que:

- Tres proveedores registraron más de 1 millón de accesos
- 559 proveedores tenían entre 100 y 1.000 accesos
- 206 proveedores contaban con entre 1.000 y 10.000 accesos
- 51 proveedores tenían entre 10 y 100 accesos

En términos de ingresos operacionales:

- 17 proveedores tuvieron ingresos iguales o superiores a \$10.000 millones
- 67 proveedores registraron ingresos entre \$1.000 millones y menos de \$10.000 millones
- 458 proveedores reportaron ingresos entre \$100 millones y menos de \$1.000 millones

<sup>3</sup> MINTIC, Boletín trimestral de las Tics, SEGUNDO TRIMESTRE DE 2024, octubre 2024

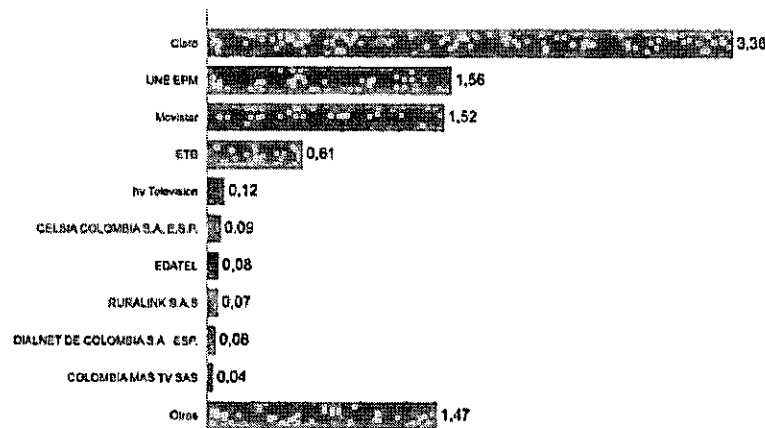
Los principales proveedores por número de accesos son:

1. Comcel (Claro): 3,36 millones
2. UNE EPM: 1,56 millones
3. Movistar: 1,52 millones
4. ETB: 610.000

Respecto a ingresos operacionales, el orden es:

1. Claro: \$411.600 millones
2. UNE EPM: \$401.200 millones
3. Movistar: \$291.700 millones
4. ETB: \$141.600 millones

#### Proveedores según número de accesos fijos a Internet (millones)



Fuente: Datos reportados por los proveedores de redes y servicios a Colombia TIC.  
Fecha de consulta: 7 de octubre de 2024. Pr: (2T-2024); Pv: (1T-2024 a 3T-2022); Df: (2T-2022).

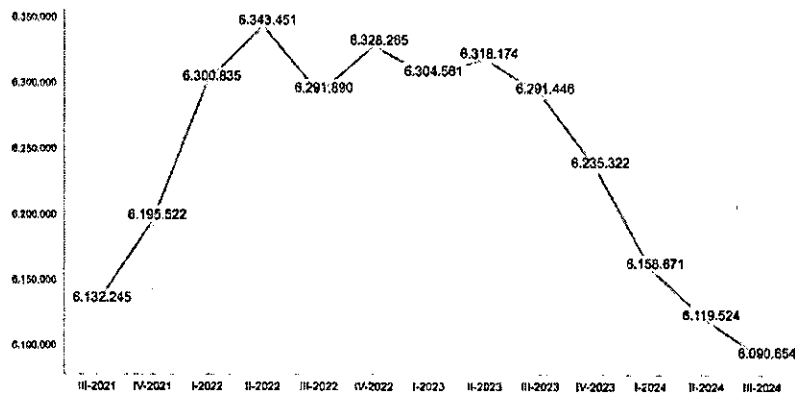
Imagen extraída del boletín del Mintic<sup>4</sup>

## TELEVISIÓN POR SUSCRIPCIÓN

Según el Boletín Trimestral de Televisión por Suscripción y Comunitaria correspondiente al tercer trimestre de 2024, el número de suscriptores a televisión por suscripción en Colombia alcanzó 6.090.654. Esta cifra representa una disminución de aproximadamente 200.000 suscriptores en comparación con el mismo trimestre del año anterior, cuando se registraron 6.291.446 suscriptores.

<sup>4</sup> MINTIC, Boletín trimestral de las Tics, SEGUNDO TRIMESTRE DE 2024, octubre 2024

### Suscriptores a Televisión por Suscripción

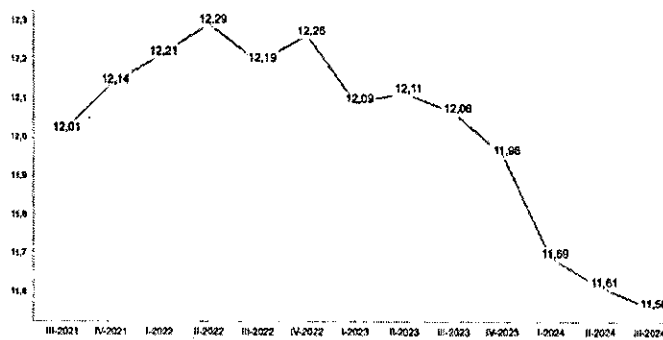


Fuente: Datos reportados por los operadores del servicio de televisión por suscripción a Colombia TIC.  
Fecha de consulta: 28 de noviembre de 2024.

Imagen extraída del boletín de televisión<sup>5</sup>

La penetración del servicio, medida como el número de suscriptores por cada 100 habitantes, se situó en 11,56 al cierre de septiembre de 2024. Este indicador ha mostrado una tendencia decreciente, bajando desde 12,09 registrado en el tercer trimestre de 2023.

### Suscriptores a TV por Suscripción por cada 100 habitantes



Fuente: Datos reportados por los operadores del servicio de televisión por suscripción a Colombia TIC y proyecciones de población DANE (CENSO 2018).  
Fecha de consulta: 28 de noviembre de 2024.

Imagen extraída del boletín de televisión<sup>6</sup>

Entre el tercer trimestre de 2024 y el trimestre inmediatamente anterior se registró una variación de -0,47%, lo que significa una reducción de cerca de 30.000 suscriptores. Esta disminución es ligeramente mayor a la variación porcentual de -0,42% observada en el mismo período de 2023.

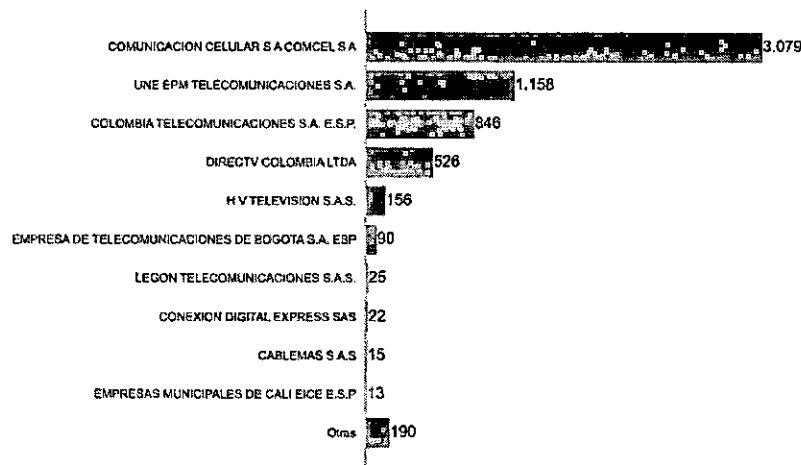
<sup>5</sup> MINTIC, Boletín trimestral de Televisión, TERCER TRIMESTRE DE 2024, diciembre 2024

<sup>6</sup> MINTIC, Boletín trimestral de Televisión, TERCER TRIMESTRE DE 2024, diciembre 2024

En cuanto a la distribución por operadores, cinco compañías concentran la mayor parte del mercado:

1. Comunicación Celular S.A. COMCEL S.A.: 3,079 millones de suscriptores
2. UNE EPM Telecomunicaciones S.A.: 1,158 millones
3. Colombia Telecomunicaciones S.A. E.S.P.: 846.000
4. DIRECTV Colombia LTDA: 526.000
5. HV Televisión S.A.S.: 156.000

### Suscriptores a TV por Suscripción por Operador (miles)



Fuente: Datos reportados por los operadores del servicio de televisión por suscripción a Colombia TIC.  
Fecha de consulta: 28 de noviembre de 2024

Imagen extraída del boletín de televisión<sup>7</sup>

Respecto a las tecnologías utilizadas, al término del tercer trimestre de 2024, las principales son:

- HFC Digital: 3,323 millones de suscriptores
- IPTV por fibra: 1,460 millones
- Satelital: 752.000
- HFC Analógica: 170.000

La distribución territorial muestra que Bogotá D.C. concentra 1,5 millones de suscriptores, seguida por Antioquia con 1,2 millones, Valle del Cauca con 610.000 y Cundinamarca con 475.000.

Los ingresos brutos operacionales del sector alcanzaron 807.750 millones de pesos en el tercer trimestre de 2024, lo que representa una disminución respecto a los 851.502 millones registrados en el mismo período de 2023. Los cinco operadores con mayores ingresos son: Comunicación Celular S.A. COMCEL S.A. (378.215 millones), DIRECTV Colombia LTDA (181.494 millones), UNE EPM Telecomunicaciones S.A.

<sup>7</sup> MINTIC, Boletín trimestral de Televisión, TERCER TRIMESTRE DE 2024, diciembre 2024

(125.341 millones), Colombia Telecomunicaciones S.A. E.S.P. (80.930 millones) y Empresa de Telecomunicaciones de Bogotá S.A. E.S.P. (14.803 millones).

## 2. Marco Normativo

### Fundamentos Constitucionales

El artículo 333 de la Constitución establece: "La libre competencia económica es un derecho de todos que supone responsabilidades... El Estado, por mandato de la ley, impedirá que se obstruya o se restrinja la libertad económica y evitará o controlará cualquier abuso que personas o empresas hagan de su posición dominante en el mercado nacional".

### Desarrollo Legal

#### Ley 1341 de 2009

Esta ley organizó el marco normativo de "protección de los derechos de los usuarios de servicios de comunicaciones", confiriendo a la CRC la facultad de adoptar la regulación que maximice los derechos de los usuarios y establezca un régimen jurídico de protección.

#### Ley 555 de 2000

Instituyó los supuestos para la estipulación de cláusulas de permanencia mínima, autorizando a la Comisión de Regulación de Telecomunicaciones (hoy CRC) para expedir la reglamentación pertinente. Estableció que estas cláusulas sólo procederían bajo condiciones como:

- Inclusión como anexo separado al contrato
- Aceptación expresa del usuario
- Prohibición de imposición unilateral
- Prohibición de limitar responsabilidades del proveedor
- Prohibición de permitir terminación unilateral del contrato por parte del proveedor

#### Resolución CRT 1040 de 2004

Dispuso que la estipulación de las cláusulas de permanencia mínima, aplicables a telefonía fija e internet fijo, únicamente procedería cuando el proveedor "financiara o subsidiara al usuario un cargo por conexión, equipos terminales o tarifas". Estableció que dichas cláusulas no podían superar un año.

#### Resolución CRT 1732 de 2007

Reforzó los deberes de información al momento del ofrecimiento y durante la ejecución del contrato de servicios de comunicaciones. El artículo 16 dispuso: "deberá preverse expresamente en el documento antes mencionado la suma subsidiada o financiada, o aquella correspondiente al descuento que hace especial la tarifa ofrecida y la forma en que operarán los pagos debidos por terminación anticipada durante el período de permanencia mínima."

### **Resolución CRC 3066 de 2011**

Estableció un "Régimen Integral de Protección de los Derechos de los Usuarios de los Servicios de Comunicaciones", definiendo las reglas para el establecimiento de cláusulas de permanencia mínima.

### **Resolución 4930 de 2016 – CRC**

Reguló la manera en que los operadores de servicios fijos pueden aplicar cláusulas de permanencia y los montos a cobrar por terminación anticipada.

### **Resolución 5111 de 2017 – MINTIC**

La Sección 4 "Cláusulas de Permanencia Mínima" establece:

- La cláusula de permanencia mínima solo puede ser incluida cuando el usuario la haya aceptado por escrito y el operador otorgue un descuento respecto del valor del cargo por conexión, o le difiera el pago del mismo.
- Este valor únicamente incluye los costos asociados a la conexión e instalación del servicio.
- Solo se puede pactar una vez, al inicio del contrato, y el período no puede ser superior a 12 meses.
- El operador debe ofrecer siempre la posibilidad de contratar sin permanencia mínima.

### **Resoluciones posteriores (5416 de 2018 y 5586 de 2019)**

Reafirman la permanencia de las cláusulas de permanencia mínima con algunos condicionamientos.

## **3. CONCLUSIONES**

La eliminación de las cláusulas de permanencia emerge como una solución indispensable para reequilibrar la relación entre proveedores y usuarios en el sector de las comunicaciones fijas. La revisión del marco normativo y los datos suministrados por el Min Tic revelan que dichas cláusulas imponen costos de cambio que, lejos de proteger al consumidor, restringen su libertad para aprovechar mejores ofertas y migrar hacia alternativas más competitivas. En este contexto, el usuario se ve atrapado en contratos que, al imponer penalizaciones económicas

en caso de terminación anticipada, no solo limitan su capacidad de decisión, sino que también disminuyen la presión competitiva que debería impulsar la innovación y la calidad en el mercado.

Asimismo, la medida propuesta se inscribe en un marco constitucional y legal que exige la protección de los derechos de los consumidores, garantizando un acceso equitativo a servicios esenciales sin trabas contractuales injustificadas. Tal protección es vital en un escenario en el que la convergencia digital y la transformación tecnológica demandan un entorno regulatorio flexible, que responda a las nuevas dinámicas del mercado y facilite la movilidad de los usuarios. Así, eliminar las cláusulas de permanencia no solo favorece el libre acceso a mejores condiciones de servicio, sino que también fortalece la competencia entre los operadores, obligándolos a ofrecer propuestas más eficientes y transparentes.

En definitiva, la eliminación de estas cláusulas se configura como un paso necesario para modernizar el sector de las comunicaciones fijas, promoviendo una economía más dinámica y justa. Esta medida no solo reduce las barreras contractuales que impiden la libre elección del usuario, sino que también crea un ambiente propicio para que el mercado evolucione en respuesta a las demandas de un mundo cada vez más digital e interconectado.



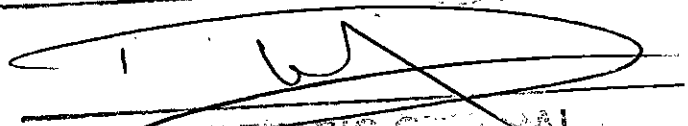
**JULIO ALBERTO ELÍAS VIDAL**  
Senador de la República

**ESTADO DE LA REPUBLICA**

Secretaría General (Art. 139 y ss Ley 5 de 1.932)

El día 11 del mes NOVIEMBRE del año 2025

se radicó en este despacho el proyecto de ley  
Nº 397 Acto Legislativo N° \_\_\_\_\_, con todos y  
cada uno de los requisitos constitucionales y legales  
por H. S. Julio Elias Cardel

  
~~SECRETARIO GENERAL~~