

Bogotá D.C., 5 de agosto de 2025

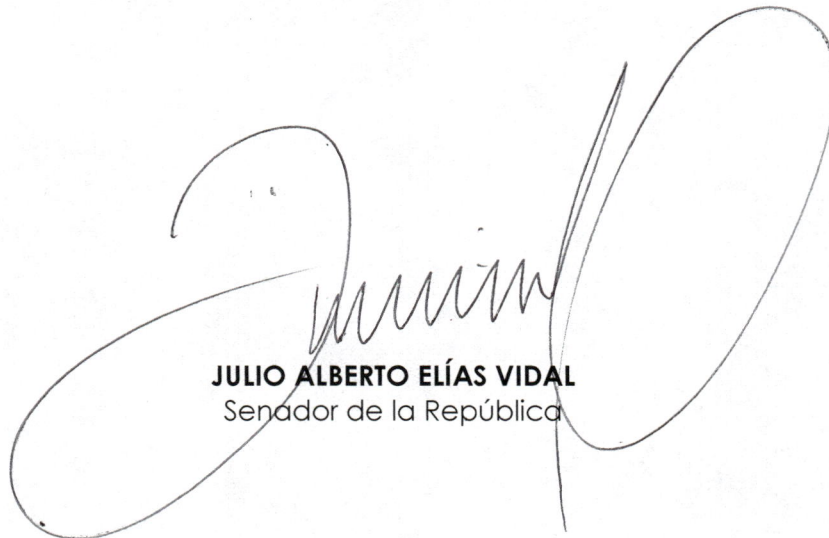
Doctor  
**DIEGO ALEJANDRO GONZÁLEZ**  
**Secretario General**  
Senado de la República  
Ciudad

*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 165 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 5°. 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 6°. 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 REPÚBLICA  
SECRETARÍA GENERAL

EL dia 06 de Agosto del año 2025  
Ha sido presentado en este despacho el  
Proyecto de ley 165 Acto legislativo \_\_\_\_\_  
No. \_\_\_\_\_ Con su correspondiente  
Exposición de Motivos, suscrito Por: \_\_\_\_\_  
Hs. Julio Alberto Elias Vidal

SECRETARIO GENERAL

www.julioeliasvidal.com @julioeliasvidal

## 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>”*

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

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

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, están 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

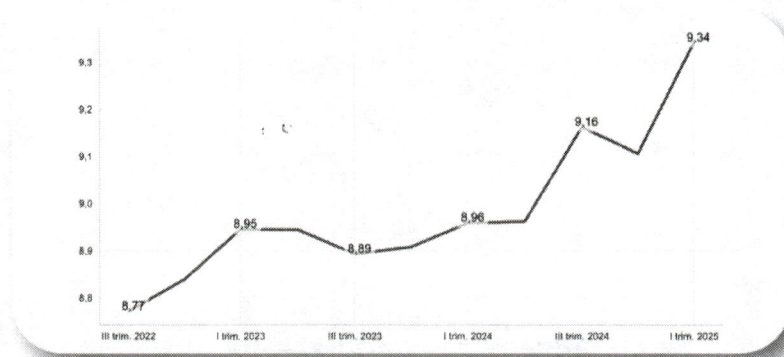
El Min TIC reporta que, al término del primer trimestre de 2025, el total de accesos fijos a Internet en Colombia alcanzó los 9,34 millones. Esto representa un crecimiento de cerca de 380 mil accesos más que los registrados en el mismo trimestre del año anterior (1T-2024), que fue de 8,96 millones. La variación porcentual trimestral (respecto al 4T-2024) fue del 2,59%, un crecimiento de más de 235 mil accesos<sup>2</sup>.

De otra parte, se reportaron **18** accesos fijos a Internet por cada 100 habitantes en el país a marzo de 2024. Bogotá, D.C. lidera con 29 accesos, seguida por Antioquia y Risaralda con 24 y 23 accesos respectivamente, mientras que departamentos como Guainía, Vaupés y Vichada tienen menos de 1 acceso.

En cuanto a tecnologías, la distribución de accesos fijos a Internet al término del primer trimestre de 2025 se compone de la siguiente manera:

- **Fibra óptica:** 4,9 millones de accesos
- **Cable:** 4,0 millones de accesos
- **xDSL:** cerca de 100 mil accesos
- **Otras tecnologías (WiMAX, WiFi, satelital, otras inalámbricas y fijas):** cerca de 300 mil accesos

La velocidad de descarga promedio nacional alcanzó los **236,0 Mbps** durante este periodo, lo que representa un aumento superior a 10 Mbps en el último año.



Fuente: Datos reportados por los proveedores de redes y servicios a Colombia TIC.  
Fecha de consulta: 27 de junio de 2025. Pr: (1T-2025); Pv: (4T-2024 a 2T-2023); Df: (1T-2023).

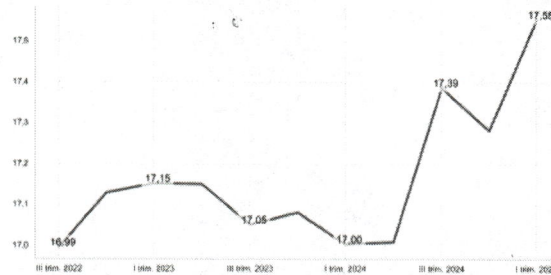
Imagen extraída del boletín del Mintic<sup>3</sup>

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.

<sup>2</sup> [https://colombiatic.mintic.gov.co/679/articles-404030\\_archivo\\_pdf.pdf](https://colombiatic.mintic.gov.co/679/articles-404030_archivo_pdf.pdf), consultado agosto de 2025

<sup>3</sup> Ibidem

**Gráfico 2.**  
Accesos fijos a Internet por cada 100 habitantes



Fuente: Datos reportados por los proveedores de redes y servicios a Colombia TIC y proyecciones de población del DANE con base en el Censo 2018. Fecha de consulta: 27 de junio de 2025. Pr: (1T-2025); Pv: (4T-2024 a 2T-2023); Df: (1T-2023).

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

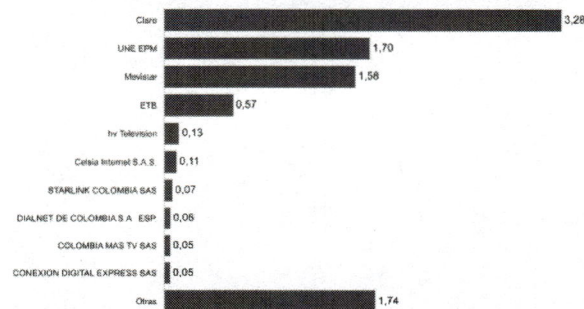
### Proveedores de Internet Fijo

Principales proveedores de Internet fijo en Colombia (1T-2025):

- Comcel (Claro): 3,28 millones de accesos fijos a Internet
- UNE EPM: 1,70 millones de accesos
- Movistar: 1,58 millones de accesos
- ETB: 570 mil accesos

Además, tres proveedores registraron más de 1 millón de accesos, mientras que existen 595 proveedores con entre 100 y 1.000 accesos fijos a Internet. En cuanto a ingresos operacionales, 18 proveedores tuvieron ingresos iguales o superiores a \$10.000 millones y 76 proveedores entre \$1.000 y menos de \$10.000 millones durante el primer trimestre de 2025.

**Gráfico 6.**  
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: 27 de junio de 2025. Pr: (1T-2025); Pv: (4T-2024 a 2T-2023); Df: (1T-2023).

Imagen extraída del boletín del Mintic<sup>5</sup>

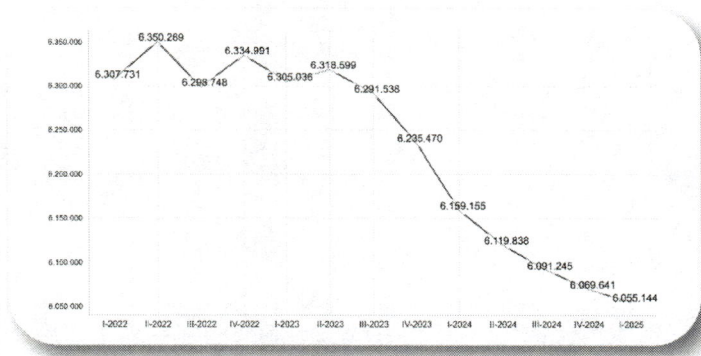
<sup>4</sup> Ibidem

<sup>5</sup> Ibidem

## TELEVISIÓN POR SUSCRIPCIÓN

Según el Boletín Trimestral de Televisión por Suscripción y Comunitaria correspondiente al primer trimestre de 2025, el número de suscriptores a televisión por suscripción alcanzó los 6.055.144. Esto representa una contracción de aproximadamente 95.000 suscriptores en comparación con el mismo trimestre del año anterior (1T-2024), cuando se registraron 6.159.155 suscriptores.

**Gráfico 1.**  
Suscriptores a Televisión por Suscripción

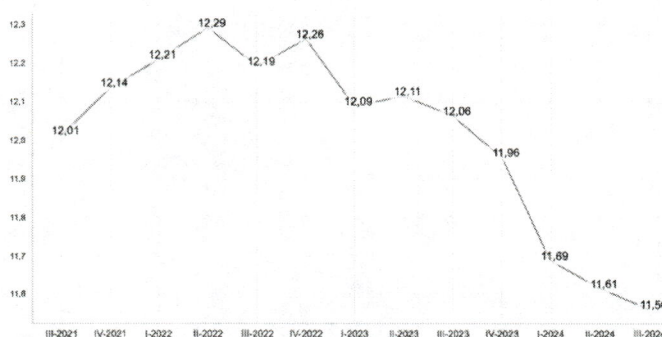


Fuente: Datos reportados por los operadores del servicio de televisión por suscripción a Colombia TIC.  
Fecha de consulta: 4 de junio de 2025

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

La penetración se situó en aproximadamente 11 suscriptores por cada 100 habitantes al cierre de marzo de 2025. Entre el primer trimestre de 2025 y el trimestre inmediatamente anterior (4T-2024), se registró una variación del -0,24%, lo que equivale a una reducción de cerca de 15.000 suscriptores.

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>7</sup>

<sup>6</sup> [https://colombiatic.mintic.gov.co/679/articles-403159\\_archivo\\_pdf.pdf](https://colombiatic.mintic.gov.co/679/articles-403159_archivo_pdf.pdf), Consultado en agosto 2025.

<sup>7</sup> Ibidem

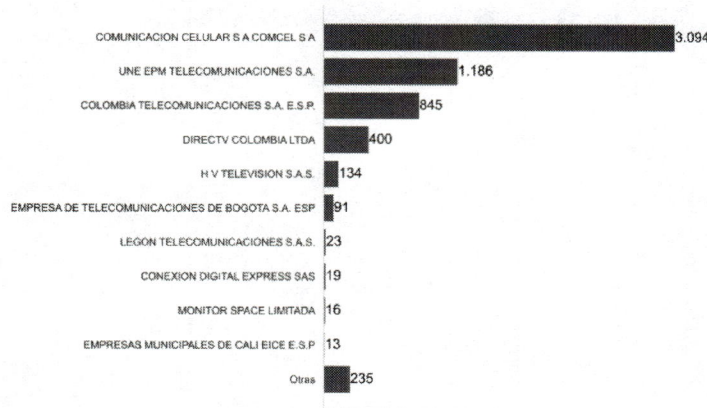
En cuanto a la distribución por operadores, cinco compañías concentran la mayor parte del mercado:

1. Comunicación Celular S.A. COMCEL S.A.: 3,094 millones
2. UNE EPM Telecomunicaciones S.A.: 1,186 millones
3. Colombia Telecomunicaciones S.A. E.S.P.: 845.000
4. DIRECTV Colombia LTDA: 400.000
5. HV Televisión S.A.S.: 134.000

Tecnologías Utilizadas (1T-2025): Las principales tecnologías son:

- HFC Digital: 3,224 millones de suscriptores (vs. 3,323 millones en 3T-2024)
- IPTV por fibra: 1,633 millones de suscriptores (vs. 1,460 millones en 3T-2024)
- Satelital: 651.000 suscriptores (vs. 752.000 en 3T-2024)
- HFC Analógica: 137.000 suscriptores (vs. 170.000 en 3T-2024)

**Gráfico 4.**  
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: 4 de junio de 2025

Imagen extraída del boletín de televisión<sup>8</sup>

**Distribución Territorial (1T-2025):** Las regiones con mayor concentración de suscriptores son:

- **Bogotá D.C.:** 1,48 millones
- **Antioquia:** 1,18 millones
- **Valle del Cauca:** 590.000 millones

<sup>8</sup> Ibidem

- **Cundinamarca:** 474.000 millones

Alcanzaron los \$769 mil millones de pesos. Esto representa una disminución en comparación con los \$839 mil millones registrados en el primer trimestre de 2024. Ingresos Brutos por Pauta Publicitaria (1T-2025) ascendieron a \$4.428 millones de pesos.

## 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.

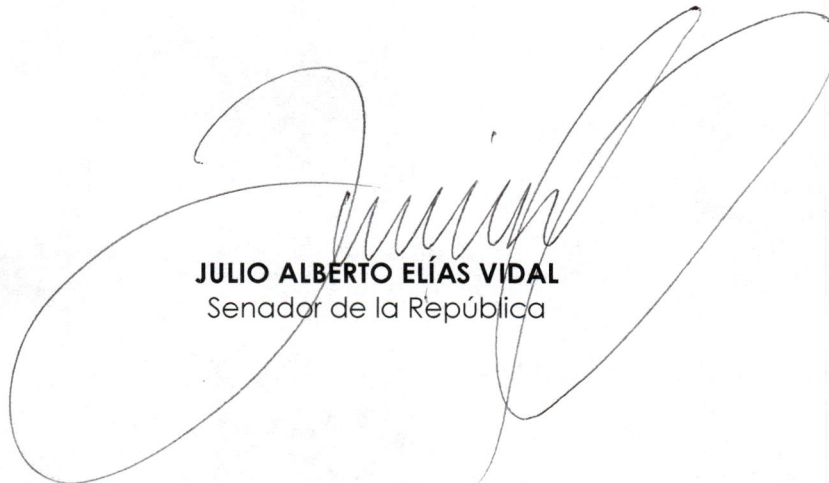
## **3. CONCLUSIONES**

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



SENADO DE LA REPÚBLICA  
SECRETARÍA GENERAL

EL día 06 de Agosto del año 2025

Ha sido presentado en este despacho el  
Proyecto de ley 165 Acto legislativo \_\_\_\_\_

No. \_\_\_\_\_ Con su correspondiente  
Exposición de Motivos, suscrito Por: \_\_\_\_\_

H. D. Julio Alberto Elias Vidal

  
SECRETARIO GENERAL