



Bogotá D.C., 18 de mayo de 2021.

Doctor.

OSWALDO ARCOS BENAVIDES

Presidente

Comisión Sexta

Cámara de Representantes

Ciudad.

Referencia: Informe de ponencia para segundo debate al proyecto de ley No. 290 de 2020 Cámara “POR MEDIO DEL CUAL SE PROHÍBE LA CLÁUSULA DE PERMANENCIA MÍNIMA EN LOS CONTRATOS DE PRESTACIÓN DE LOS SERVICIOS DE COMUNICACIONES FIJOS Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES”.

Respetado doctor Oswaldo Arcos:

Por la presente, y en cumplimiento del encargo asignado por la Mesa Directiva de esta célula congresional, comedidamente y de acuerdo a lo normado por la ley 5 de 1992, me permito rendir informe de ponencia para segundo debate al proyecto de ley precitado en los términos que a continuación se disponen.

De usted cordialmente,

MARTHA VILLALBA HODWALKER
Coordinadora Ponente

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

1. ANTECEDENTES:

El proyecto de ley número 290 de 2020 Cámara es de autoría de las representantes Sara Elena Piedrahita, Mónica María Raigoza, Martha Villalba Hodwalker, Norma Hurtado Sánchez, Astrid Sánchez Montes de Oca, Milene Jarava, Mónica Liliana Valencia y Teresa de Jesús Henríquez.

La iniciativa fue radicada ante la Secretaría General de la Cámara de Representantes el día 28 de julio de 2020 y publicada en la **Gaceta del Congreso** bajo el número 711/20.

El día 18 de septiembre del presente año, la representante Martha Villalba Hodwalker fue asignada por la Mesa Directiva de la Comisión VI Constitucional Permanente como ponente coordinadora.

Dadas las solicitudes expresadas por los miembros de la Comisión VI en las que se le recomendaron a la ponente realizar mesas de trabajo con los sectores de directa afectación, se realizaron dos reuniones, la última de ellas efectuada el 14 de abril del presente año, con las siguientes personas:

Representante Martha Villalba, ponente única del PL 290/20 Cámara; Dr. Samuel Hoyos, presidente de ASOMOVIL; Dr. Jaime Casasbuenas, coordinador de regulación de TELEFÓNICA; Dr. Fernando López, director regional de ASIET; Dra. Diana Mora, delegada del despacho de la ministra de las TIC; Dr. Nicolás Mahecha, asesor de VALI consultores; Dra. Juliana Amaya, asesora de CLARO; Dra. Carolina Torres, asesora de TELEFÓNICA.

Por la CRC participaron los doctores: Lina Duque, comisionada experta; Alejandra Arenas, coordinadora de diseño regulatorio; Camila Gutiérrez, asesora; y Guillermo Velasquez, asesor.

Así mismo, en la primera de las reuniones participó, además de los invitados anteriores, la Dra. Natalia Guerra, asesora de TELEFÓNICA.

Como resultado de dichas mesas de trabajo, se acordó por las partes proponer para segundo debate modificaciones a los artículos 3 y 4 del texto aprobado en primer debate por la Comisión VI de la Cámara de Representantes, el cual se realizó el día 9 de diciembre de 2020, y en la que por demás no se presentaron proposiciones por parte de los representantes a la Cámara.

2. OBJETO DEL PROYECTO DE LEY:

El presente proyecto de ley tiene por objeto eliminar las cláusulas de permanencia en los contratos de prestación de servicios de comunicaciones fijos: telefonía fija, internet y televisión por suscripción. De esta forma, se espera reducir los costos que asumen los usuarios coligados al terminar la relación contractual o cambiar de

proveedor de estos servicios de comunicaciones e impedir las prácticas comerciales que restringen dicho derecho.

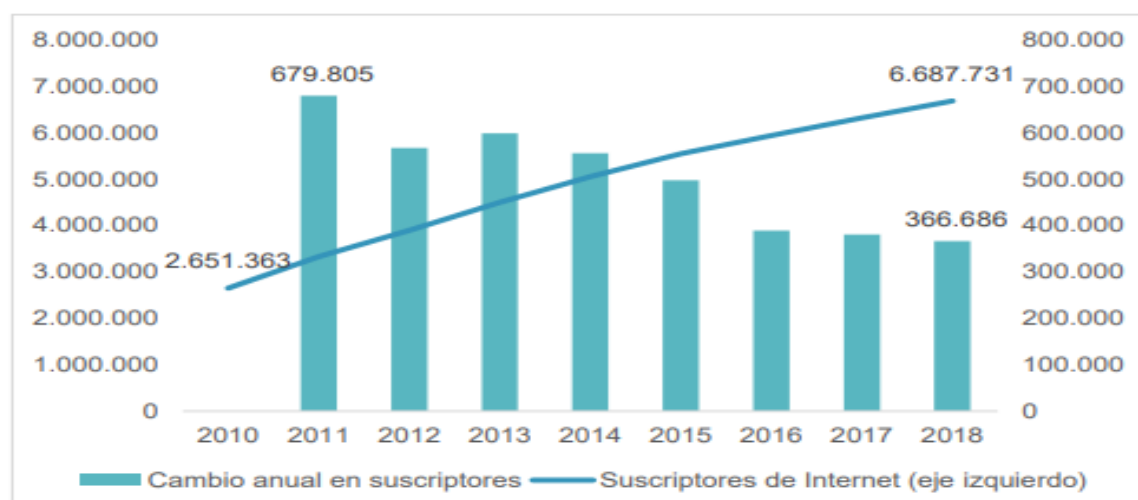
3: CONSIDERACIONES GENERALES DE LOS AUTORES:

El sector de Tecnologías de la Información y la Comunicación (TIC)

Se referencia como un sector dinámico de la economía colombiana, demostrado por el incremento en el uso de sus servicios. Si bien la telefonía local ha estado a la baja, reemplazada poco a poco por la telefonía móvil en los últimos años, la sociedad colombiana mostró un aumento en la demanda en cuanto a los servicios de empaquetamiento tecnológico, que son telefonía local ilimitada, televisión e internet banda ancha o móvil.

Al analizar los estudios estadísticos que se anexan a esta iniciativa, se observa que las condiciones de competencia de los tres servicios en los últimos años emergen varias diferencias importantes. La principal diferencia radica en la evolución del mercado en términos de crecimiento, ya que en la telefonía se observaba un mercado con pocos incrementos en los suscriptores, mientras que, en la televisión, y sobre todo en internet, se encuentran mercados que crecen de forma dinámica, así lo demuestra las siguiente gráfica¹.

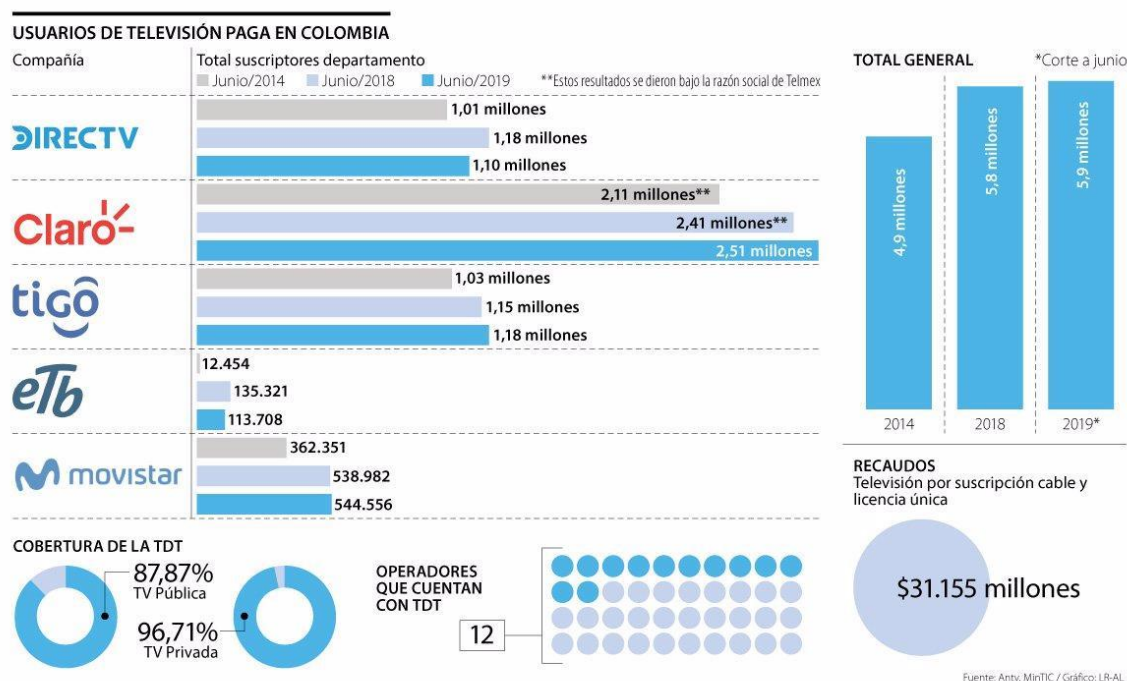
GRÁFICA 23 NÚMERO DE SUSCRIPTORES A INTERNET FIJO EN COLOMBIA



La penetración de la televisión por suscripción ha aumentado a lo largo de los años llegando a 72% de hogares en Colombia y se ha acelerado la tendencia en los últimos tiempos, prueba de esto es que en un lustro ha aumentado el número de usuarios con al menos una suscripción en 20%. Según las cifras de la Agencia Nacional de Televisión (Antv)

¹ Gráfica tomada del estudio

en liquidación, se pasó en 2014 de 4,9 millones de usuarios a 5,9 millones a julio de este año.



FUENTE: Diario la República.

Por la misma dinámica de penetración de los servicios, las empresas se han visto en la necesidad de crear planes que se acomoden a las exigencias y características del consumidor, logrando que el sector se haya ido estabilizando cada vez más, pero aún hay aspectos medulares que deben ser optimizados por el legislador a fin de mejorar la calidad y asequibilidad de los servicios de telecomunicaciones fijos en Colombia y propiciar altos niveles de competencia en el sector, enfocando como uno de los factores que estaría afectando ese nivel de competencia, a la denominada **fidelizaciones forzosas** que se aplican a través de las llamadas cláusulas de permanencia.

En el caso específico del sector de la comunicación de características fijas, la libre movilidad de consumidores está seriamente comprometida por la imposición de multas y sanciones. Cuando un consumidor de los servicios de telefonía fijo, internet y televisión por suscripción quiere cambiarse a otro prestador que le ofrece mejores condiciones en la prestación del servicio, termina amarrado a la cláusula de permanencia mínima que, aunque informada al consumidor, restringe su movilidad dentro del mismo sector.

La eliminación de la fidelización forzosa² y la utilización eficiente de la red, cumplen con generar avances en el establecimiento de uno de los más importantes preceptos de la libre competencia: la libre movilidad de los consumidores y oferentes.

Cuando existe una fidelización forzosa, se está violando la libre competencia debido a que al no poder abandonar a su proveedor convierte a ese proveedor en monopolista respecto a su cliente. Por ende, la actual situación de fidelización forzosa es abiertamente inconstitucional y es mandato de la Constitución Nacional que el Estado intervenga al respecto. El artículo 333 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”.

Cargos por conexión están justificando la existencia de cláusulas de permanencia.

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. En nuestro país, por ejemplo, mercados como el hipotecario han dejado evidencia de cómo la exclusión de fidelizaciones forzosas de consumidores logra disminuciones en precios. Sin duda, la Ley 1555 de 2012, donde se eliminan las fidelizaciones forzosas en los servicios financieros, sin duda se convierte en un oportuno precedente para ensanchar estos beneficios de un mercado, como el del crédito que ya ha demostrado ser más competitivo al sector de las telecomunicaciones.

Si bien, parece indudable que en una dinámica de mercado el consumidor asuma la posibilidad de preferir razonadamente entre las diferentes ofertas favorables y de cambiar de proveedor si halla una oferta que mejore su bienestar, pero no, esto no ocurre en la práctica por la presencia de costos coligados a dicha decisión.

Estos costos de cambio, ya sean directos o indirectos en los que incurre un consumidor al cambiar de proveedor de un servicio de telefonía fija, internet fijo o televisión por suscripción, resultan por componentes que incluyen las penalidades resultantes de la terminación anticipada de los contratos, definidas en las llamadas cláusulas de permanencia, elevados cargos de conexión, la falta o impedimentos a la portabilidad numérica en el caso de la telefonía fija, las diferencias en la tecnología empleada por distintos operadores, las ofertas empaquetadas y los costos de transacción indirectos, asociados a cambiar el proveedor de un servicio.

Es una realidad que los costos de cambio alcanzan estrechar el bienestar de los consumidores cuando a partir de la firma de un contrato con uno de los operadores del mercado, se le obstaculiza cambiar de proveedor de servicio, así hallase una mejor oferta que la inicial. En otras palabras, imposibilitan que el consumidor

² Propuesta que se hizo en el Proyecto de ley No 161/2012 Cámara para telefonía móvil y fija

alcance el mejor bienestar y satisfacción posible en todo momento, ya que los costos de cambio restringen la capacidad de decidir.

La capacidad de los consumidores para escoger entre los diferentes proveedores presentes en el mercado debe generar incentivos a la innovación y la competencia en términos de calidad y precio. En este sentido, los consumidores no sólo se benefician de la competencia en el mercado, sino que —a través de sus decisiones— la deben promover. Para lograr un papel activo de los consumidores, es indispensable que éstos tengan acceso a la información necesaria (disponible de forma clara y asequible) **y que puedan decidir cambiar entre operadores con la mayor agilidad y la menor cantidad de barreras posibles**. Esto, sin perjudicar a los operadores en un mercado cuya naturaleza involucra altos costos hundidos, e inversiones elevadas para promover la innovación y el despliegue de nueva tecnología.

En el estudio realizado por la CRC, dejó como evidencia que “las cláusulas de permanencia mínima son utilizadas por los proveedores que registran las mayores cuotas de mercado en las diferentes localidades del país, siendo el subsidio o la financiación del cargo por conexión la causal preponderante de suscripción de contratos con permanencia mínima, a la vez que un periodo de 12 meses es el tiempo de permanencia aplicado en el 99% de los casos. Aunado a lo anterior, las tarifas de cargo por conexión presentan significativas diferencias entre proveedores, y es común que en la medida en que se empaquetan los servicios aumente el valor de cargo de conexión más que proporcionalmente. Al evaluar los servicios separadamente se encuentra que el cargo de conexión para televisión es el más costoso y el de telefonía el más económico.”³

Para poder prestar los servicios de telefonía fija, internet fijo y televisión por suscripción, la principal justificación para la existencia de cláusulas de permanencia en la contratación es el subsidio de los cargos por conexión⁴, lo que implicaría que hay un costo incremental por usuario asociado a una infraestructura adicional que es necesario desplegar por única vez al inicio del contrato. Razón por la cual, los operadores buscan mantener al cliente durante un periodo suficientemente largo para cubrir los costos de conexión. Además, en el caso de servicios fijos no se puede hablar de un mercado independiente, y competitivo, donde el usuario pueda adquirir bien sea el servicio de instalación o los decodificadores, el operador no enfrentaría competencia directa en la provisión de esta infraestructura, otorgándole

³ Comisión de Regulación de Comunicaciones, Análisis de permanencia mínimas en los contratos de prestación servicios de comunicaciones fijos, 2015

⁴ Este costo incremental hace parte de los costos de adquisición de cliente y es uno de sus más altos componentes. Las empresas suelen recuperar estos costos de adquisición de clientes y los operadores de telecomunicaciones no son la excepción. El cargo de conexión pueden incluirlo como parte de su CAPEX por considerarlo parte de los costos de su inversión y recuperarlos vía tarifa, o pueden considerar que es un costo individual por usuario y se lo cobran de forma separada al valor de prestación del servicio.

esta situación un monopolio sobre el servicio de instalación una vez el usuario decide que quiere suscribirse a sus servicios.

Al revisar el detalle de otras causales de suscripción de permanencia mínima en los tres servicios se identificó lo siguiente:

CAUSALES DE LA CLÁUSULA DE PERMANENCIA			
	Internet Fijo		
	1. Porque subsidian la tarifa	141.791	6.0
	2. Porque subsidian el cargo de conexión	53.428	2.3
	3. Porque subsidian un equipo	90.321	3.8
	4. Porque así lo establece el contrato	1.978.475	83.4
	5. NS/NR	103.628	4.5
	6. Única opción	1.658	0.1

CAUSALES DE LA CLÁUSULA DE PERMANENCIA			
	Telefonía Fija		
	1- Porque subsidian la tarifa	117.802	10.5
	2- Porque subsidian el cargo de conexión	29.449	2.6
	3- Porque subsidian un equipo	23.716	2.1
	4- Porque así lo establece el contrato	676.386	60.5
	5- NS/NR	259.071	23.2
	6- Otro	10.769	1.0

CAUSALES DE LA CLÁUSULA DE PERMANENCIA			
	Televisión		
	1- Porque subsidian los decodificadores u aparatos	72.746	4.0
	2- Porque subsidian el cargo de conexión	52.270	2.9
	3- Porque subsidian la tarifa	122.249	6.8
	4- Porque así lo establece el contrato	1.446.613	80.2
	5- NS/NR	103.248	5.7

	6- Una promoción ofrecida	3.288	0.2
	7- Le interesó la oferta	822	0.1
	8- Sin cláusulas	822	0.1
	9- Otros	2.466	0.1

Fuente: Encuestas Datexco. Elaboración CRC. Tomada de “Análisis de permanencia mínimas en los contratos de prestación servicios de comunicaciones fijos”

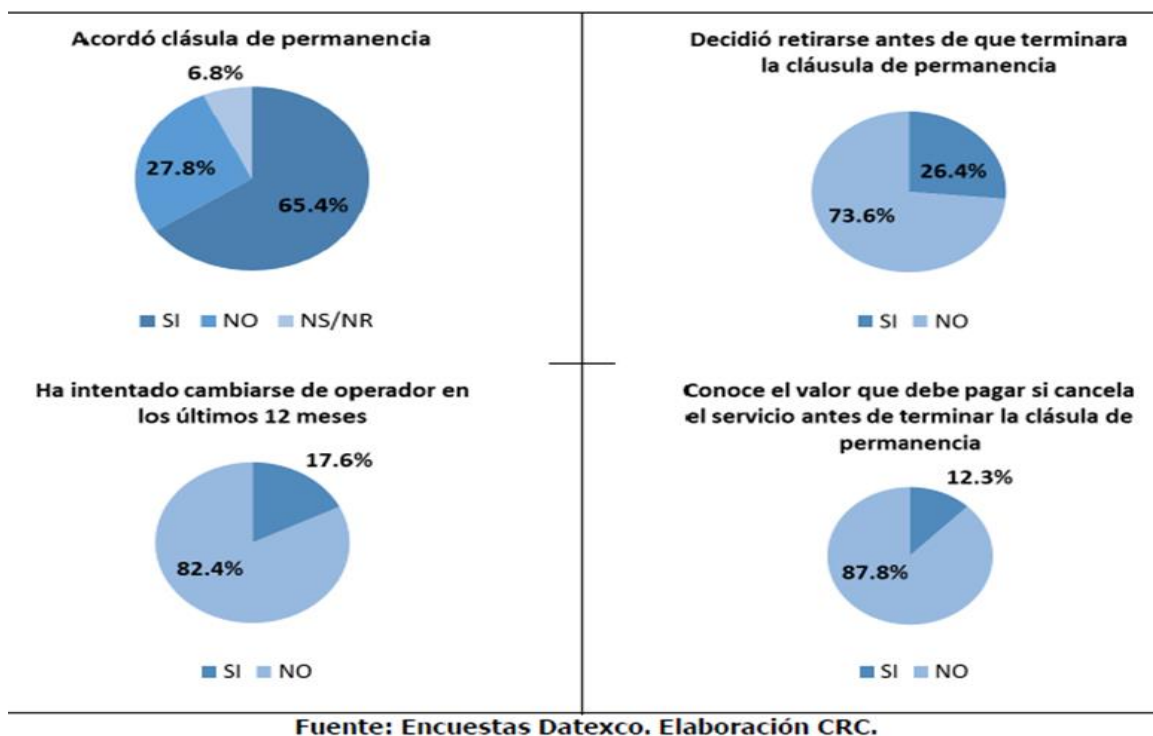
En el análisis realizado por la CRC⁵, a partir de la tabla anterior, que agrupa las disímiles causales que mencionaron los usuarios al ser encuestados sobre los diferentes servicios, se evidencia que para los tres servicios, más de la mitad de los encuestados, esto es, 83% en internet, 60% en telefonía, y 80% en televisión, dieron como respuesta que habían convenido el servicio con cláusula “porque así lo establecía el contrato”, es decir, no saben cuál es la verdadera causal que justifica la cláusula. La segunda causal que más respondieron los usuarios fue “porque subsidian la tarifa”. Es de resaltar que para el resto de causales el porcentaje que respondió es muy bajo y está dentro del error estándar de la encuesta. En el servicio de televisión por suscripción se identificó que estas corresponden a actividades o elementos que hacen parte de la definición de cargo por conexión.⁶

La información de tarifas de los servicios de comunicaciones fijas suministrada por los operadores indica que, frente a la aparente alternativa de contratar con y sin cláusula de permanencia mínima, el usuario no tiene realmente algún incentivo en el precio para evaluar la opción de pagar el cargo por conexión al inicio del contrato, razón por la cual su decisión siempre será la de escoger el contrato con permanencia mínima.

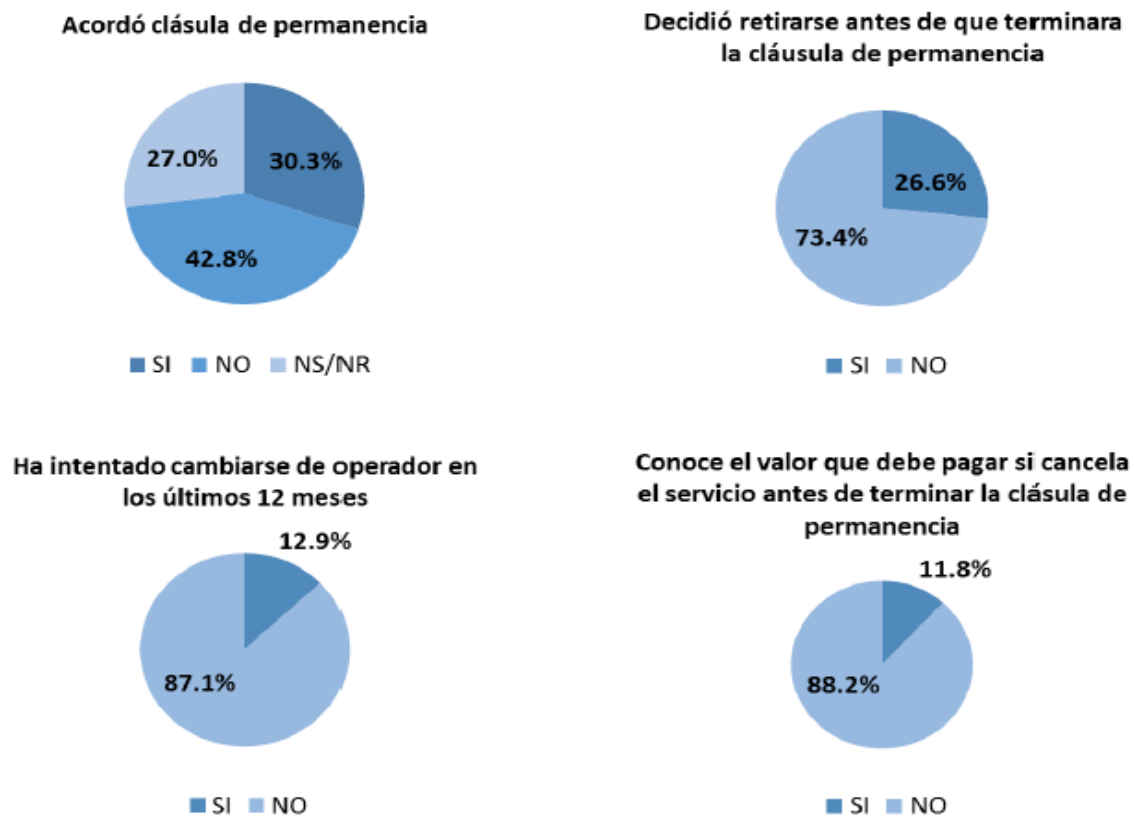
Gráfica. Televisión

⁵ Ibidem

⁶ Ibidem

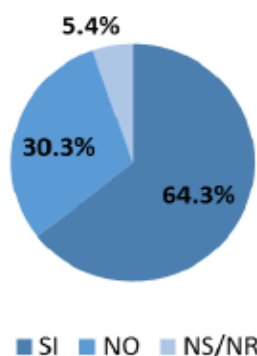


Gráfica. Telefonía

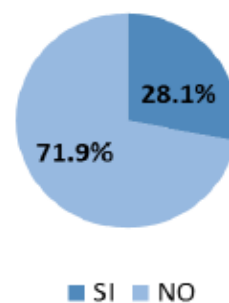


Gráfica. S. internet

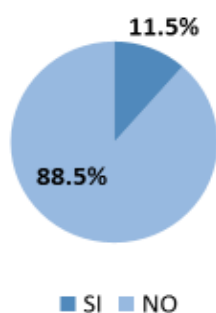
Acordó cláusula de permanencia



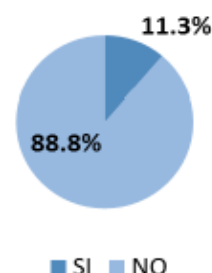
Decidió retirarse antes de que terminara la cláusula de permanencia



Ha intentado cambiarse de operador en los últimos 12 meses



Conoce el valor que debe pagar si cancela el servicio antes de terminar la cláusula de permanencia



En síntesis, el estudio sobre la impresión de los usuarios en relación con las cláusulas de permanencia mínima muestra que en términos generales estas afectan las decisiones respecto a cambiarse de operador por la penalidad que deben pagar por retiro anticipado. También se reveló que los usuarios desconocen las condiciones de dichas cláusulas de permanencia mínima, así como los derechos que le asisten, tales como la posibilidad de terminar en cualquier momento el contrato pese a la existencia de una cláusula de permanencia mínima vigente, pagando de forma proporcional sólo los valores asociados a la financiación o subsidio otorgado por el operador.

La experiencia chilena.

El Servicio Nacional del Consumidor de Chile (SERNAC) junto con la Subsecretaría de Comunicaciones (SUBTEL), demandó de las empresas de telecomunicaciones (telefonía fija y móvil, internet, tv por cable y satelital) actualizar sus contratos, eliminando las cláusulas de permanencia de estos servicios que generaban desequilibrio o que podían considerarse contrarias a la Ley del Consumidor de dicho país (SERNAC, 2012).

Los principales ajustes en términos de cláusulas de permanencia fueron:

- ✓ Eliminación de las cláusulas que establecen barreras de salida para el término de los contratos. Es decir, los usuarios pueden ponerles término a sus servicios en cualquier momento y sin expresión de causa.
- ✓ Se eliminaron las multas que se cobraban al consumidor por ponerle término anticipado al contrato.

Por lo tanto, actualmente los servicios de telecomunicaciones de Chile no atan a los usuarios mediante una cláusula de permanencia.

Finalmente, desde el 2015 en un análisis que la CRC hace sobre permanencia mínimas en los contratos de prestación servicios de comunicaciones fijos hace la siguiente propuesta regulatorias que no se han visto reflejada en las resoluciones posteriores, como la 5416 de 2018 y la 5586 de 2019. Textualmente la Comisión dijo:

De acuerdo con los resultados de la revisión de las cláusulas de permanencia en los servicios de telefonía fija, internet fijo y televisión por suscripción **resulta técnica y económicamente necesario realizar ajustes a la regulación actual sobre estas cláusulas** y a otras disposiciones relacionadas con la materia.

Modificar la regulación sobre cláusulas de permanencia en servicios fijos establecida en el Artículo 17 de la Resolución CRC 3066 de 2011 **eliminando la posibilidad de que los proveedores y/o operadores de servicios de comunicaciones puedan suscribir cláusulas de permanencia.** (Subrayado y negrilla es de la suscrita)

Argumento de utilidad del proyecto de ley

Este proyecto busca preservar los derechos de los usuarios de servicios de comunicaciones fijos ya que la reglamentación vigente a pesar de las recomendaciones sigue siendo laxa y no brinda efectiva protección, dada la naturaleza y tipo de servicios de consumo masivo como son las comunicaciones a través de telefonía fija, internet de banda ancha y televisión por suscripción. Los instrumentos convencionales de protección del usuario basados en la actuación de las superintendencias no han resultado ser eficaces y mucho menos suficientes, pues la aplicación de un régimen sancionatorio sujeto necesariamente al debido proceso que ordena el artículo 29 de la Constitución, se convierte en un mecanismo complejo que no satisface las necesidades actuales de los usuarios y en general del mercado.

Es casi imperativo que el Legislador se disponga en ejercicio de función legítima de hacer las leyes, de adoptar la medida propuesta a fin de complementar las normas existentes en materia de protección de los usuarios de los servicios de comunicaciones y prohibir la fijación de cláusulas de permanencia mínima y permitir la separación de los contratos de prestación del servicio de los contratos de financiación de instalación (cargos por conexión) o de equipos, de manera que se afecte en el mediano plazo los costos que impactan a los usuarios de telefonía fija, internet y televisión por suscripción.

Marco constitucional y legal

El Artículo 365 de la Constitución establece que “...Los servicios públicos son inherentes a la finalidad social del Estado. Es deber del Estado asegurar su prestación eficiente a todos los habitantes del territorio nacional”. De esta forma el Estado tiene la obligación de asegurar la “prestación eficiente” de los servicios, la cual se ve afectada cuando en dichos mercados de servicios públicos se presentan fallas de mercado, generando equilibrios subóptimos y condiciones de mercado ineficientes. En virtud de lo anterior, para que el Estado alcance este propósito debe buscar corregir las fallas de estos mercados.

En este contexto, se puede afirmar que la CRC, en virtud de la Constitución y la Ley puede demarcar el ejercicio de la libertad de empresa para responder a las finalidades del estado, como son la prestación eficiente de los servicios de telefonía, internet y televisión, promoviendo la libre competencia en estos mercados.

Atendiendo a tales competencias y a que el contrato de prestación de servicios de comunicaciones entre los proveedores y usuarios constituye un contrato de adhesión, en tanto es el proveedor quien define las condiciones contractuales y el usuario adhiere a las mismas, esta Entidad ha dispuesto a través de su evolución regulatoria, distintas medidas relativas a la contratación de los servicios de comunicaciones por parte de los usuarios, específicamente en relación con el establecimiento de cláusulas de permanencia mínima, tal y como a continuación se enuncia.

Mediante la Ley 555 de 20004, el legislador instituyó los supuestos que debían tenerse en cuenta para la estipulación de cláusulas de permanencia mínima, autorizando a la Comisión de Regulación de Telecomunicaciones –CRT- (hoy CRC), para expedir la reglamentación pertinente. Es así como dicha Ley dispuso que este tipo de contratación sólo procedería si se daba cumplimiento a las siguientes condiciones:

- “i. Se incluyera como un anexo separado al contrato; ii. El usuario manifestara expresamente su aceptación; iii. No fuera impuesta al usuario por parte del proveedor, de tal forma que el mismo debía presentar distintas alternativas al usuario; iv. Los proveedores no podían establecer cláusulas que limitaran o excluyeran su responsabilidad o el cumplimiento de sus obligaciones; v. Los

proveedores no podían establecer cláusulas que les permitiera dar terminación al contrato unilateralmente, por razones distintas al incumplimiento del usuario, a causas legales, fuerza mayor o caso fortuito.”

En este mismo orden, la CRT- (hoy CRC), mediante Resolución CRT 1040 de 2004⁷, dispuso que la estipulación de las cláusulas de permanencia mínima, extensiva a los servicios de telefonía fija e internet fijo, únicamente se aplicaría cuando el proveedor “financiara o subsidiara al usuario un cargo por conexión, equipos terminales o tarifas”. La regulación reconoció que dicha cláusula no podía ser superior a un año, a menos que el usuario comprara un nuevo equipo terminal y el proveedor lo financiara o subsidiara, generando de esta forma una nueva cláusula de permanencia mínima.

Seguidamente a la anterior regulación se expide la Resolución CRT 1732 de 2007⁸, en procura de que el usuario contara con la información amplia y suficiente que le facilitara tomar decisiones muy acordes a sus necesidades, libre de cargas por parte del proveedor, reforzando así los deberes de información al momento del ofrecimiento y durante la ejecución del contrato de servicios de comunicaciones.

Dentro de estas medidas frente a las cláusulas de permanencia se estableció lo siguiente:

“artículo 16. “[P]ara el efecto, 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.”

En esta legislación también se relevó el concepto de multa o sanción que concurría ante la terminación por parte del usuario durante la vigencia de la permanencia mínima. Dispuso el artículo en mención lo siguiente:

“El monto de los valores a pagar por terminación anticipada no podrá ser mayor al saldo de la financiación o subsidio del cargo por conexión o equipos, o al descuento por tarifas especiales, que generó la cláusula de permanencia mínima.”

En el 2009, el Congreso de la República expide la Ley 1341 de la misma anualidad la cual 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 extendieran al máximo los derechos de los usuarios y un régimen jurídico de protección.

⁷ “Por medio de la cual se modifica el Título VII de la Resolución CRT 087 de 1997 de la CRT”

⁸ “ Por la cual se expide el Régimen de Protección de los derechos de los Suscriptores y/o Usuarios de los Servicios de Telecomunicaciones”

En cumplimiento de lo dispuesto en esta ley 1342-09 la CRC expide la Resolución CRC 3066 de 2011, en la que procuró establecer un “Régimen Integral de Protección de los Derechos de los Usuarios de los Servicios de Comunicaciones”, definiendo las reglas para establecimiento de cláusulas de permanencia mínima que debían asumir los proveedores de redes y servicios de comunicaciones.

Frente a los anteriores argumentos, resulta oportuno aclarar que, en el servicio de televisión por suscripción, las cláusulas de permanencia mínima están reguladas en el artículo 11 del Acuerdo 11 de 2006⁹, en el servicio de televisión se admite instituir cláusulas de permanencia mínima cuya causa está “directamente relacionada con el servicio público de televisión por suscripción” y no podrá en ningún caso ser superior a 1 año. Adicional a lo anterior, la regulación de esta cláusula en materia de televisión tiene la finalidad de fijar criterios claros para el usuario frente a las posibles multas o sanciones, en caso de que este dé por terminado el contrato de forma anticipada. Cabe advertir que en virtud de lo establecido en el artículo 12 de la Ley 1507 de 2012, dichas funciones en temas de competencia se hicieron extensivas a los servicios de televisión.

Finalmente, frente a este marco jurídico, las resoluciones posteriores, como la 5416 de 2018 y la 5586 de 2019, reafirman la permanencia de las cláusulas de permanencia mínima, con algunos condicionamientos, por lo que, ante esta persistencia, al legislador le toca proponer este debate de manera amplia.

4. CONSIDERACIONES DE LA PONENTE:

La ponente considera que este proyecto de ley está en línea con el antecedente normativo que se puso en marcha a partir de año 2014, según el cual en Colombia ninguna empresa de telefonía móvil podía exigir a sus usuarios cláusulas de permanencia, pues se trata de establecer reglas de juego que favorezcan al usuario.

Según estudios que se han realizado sobre el impacto de eliminar este tipo de cláusulas, se evidencia que los consumidores se han beneficiado por la reducción de los costos que implica cambiar de operador, de forma que pueden elegir libremente, tomando en cuenta calidad del servicio, necesidades y presupuesto personal.

En otras palabras, el proyecto busca velar por el bienestar de los usuarios de telefonía fija, internet y televisión por suscripción, de modo que se faciliten sus decisiones de cambio de operador y se les permitan elegir las ofertas de servicios que más les convengan. De esa forma, se permitirá que estos tengan plena libertad en la elección de un operador, sin la obligación de permanecer atados por periodos de tiempo mínimos.

⁹ “Por medio del cual se desarrolla la protección y efectividad de los derechos de suscriptores y usuarios del servicio público de televisión por suscripción”.

El objetivo en la prohibición de cláusulas de permanencia mínima se encuentra en la acción de promover una sana competencia, basada en la calidad de los servicios, precios exclusivamente por los consumos y, en general, mejores ofertas. De esta manera, el usuario podrá escoger en cualquier momento el proveedor que a su juicio le ofrezca las mejores condiciones, precios y calidades del servicio, sin que esto genere costos o penalidades por el cambio.

Por todo lo anterior, se hace apenas necesario y equilibrado que el legislador adopte la iniciativa propuesta a fin de preservar los derechos de los usuarios de servicios de comunicaciones fijos, ya que la reglamentación vigente sigue siendo laxa y no brinda efectiva protección, dada la naturaleza y el consumo masivo de estos servicios.

Qué se entiende por cláusula de permanencia mínima:

En términos generales, la cláusula de permanencia mínima para los usuarios es una estipulación contractual que se pacta por una sola vez al inicio del contrato, en los casos expresamente admitidos por la regulación, por medio de la cual el usuario que celebra el contrato, se obliga a no terminar anticipadamente su contrato, so pena de tener que pagar los valores que para tales efectos se hayan pactado, los cuales en ningún caso se constituirán en multas o sanciones. El periodo de permanencia mínima no podrá ser superior a un año y no podrá renovarse ni prorrogarse.

En tal sentido, la cláusula de permanencia mínima es una condición contractual en la que el usuario se obliga a no dar por terminado el contrato de prestación de servicios de manera anticipada y puede pactarse siempre y cuando medie aceptación escrita por parte del usuario que suscribió el contrato y se deben extender en documento aparte.

La cláusula de permanencia mínima en servicios de comunicaciones fijos telefonía fija, internet fijo y televisión por suscripción en la actualidad se encuentran vigentes. Las normas sobre la materia imponen condiciones para el establecimiento de cláusulas de permanencia mínima, valores a pagar por la terminación anticipada y prórrogas automáticas. Así lo determinó la Comisión de Regulación de Comunicaciones – CRC – con la resolución 4930 del 2016, al regular la manera en que los operadores de estos servicios pueden aplicar dichas cláusulas y los montos a cobrar por terminación anticipada.

Condiciones especiales. Las cláusulas de permanencia mínima sólo podrán ser pactadas en los contratos de los servicios de comunicaciones fijos telefonía fija, internet fijo y televisión por suscripción, cuando se otorgue un descuento en el valor del cargo por conexión o la posibilidad de un pago diferido del mismo. Así las cosas, las cláusulas de permanencia sólo pueden ser incluidas en el contrato cuando el usuario haya aceptado las condiciones de las mismas por escrito, y su período máximo de duración será de doce (12) meses. El valor del cargo por conexión deberá descontarse mensualmente de forma lineal y dividido en los meses de

permanencia. El monto de los valores a pagar por terminación anticipada no podrá ser mayor que la suma de los cargos mensuales faltantes por pagar del cargo por conexión y nunca se puede cobrar el valor de las tarifas de servicios dejados de recibir por retiro anticipado.

5. PLIEGO DE MODIFICACIONES:

TEXTO APROBADO EN PRIMER DEBATE	TEXTO PROPUESTO PARA SEGUNDO DEBATE	JUSTIFICACIÓN
Artículo 1º.- OBJETO. Reducir los costos que asumen los usuarios coligados a la prestación de servicios de comunicaciones fijos: telefonía fija, internet y televisión por suscripción al terminar la relación contractual o cambiar de proveedor de estos servicios de comunicaciones e impedir las prácticas comerciales que restringen dicho derecho.	Queda igual.	
Artículo 2º.- ÁMBITO DE APLICACIÓN. La presente ley se aplicará a todas las relaciones contractuales surgidas entre los usuarios y operadores o proveedores de redes y servicios de comunicaciones fijos: telefonía fija, internet y televisión por suscripción, que ofrezcan de manera individual o empaquetada dichos servicios.	Queda igual.	
Artículo 3º.- PROHIBICIÓN DE CLÁUSULAS DE PERMANENCIA MÍNIMA. Los operadores de servicios de comunicaciones fijos: telefonía fija, internet y televisión por suscripción, no podrán pactar ni asociar ni subordinar a través de cláusulas de permanencia mínima la contratación, el suministro o prestación del servicio de comunicaciones fijo al financiamiento o subsidio del cargo por conexión, ni a la inclusión de tarifas especiales que impliquen un descuento sustancial.	Artículo 3º. CLÁUSULAS DE PERMANENCIA MÍNIMA. <u>El operador siempre deberá ofrecer al usuario la posibilidad de contratar sin permanencia mínima, informándole el valor del cargo por conexión que tendría que pagar al inicio del contrato y el valor mensual por el servicio.</u>	Texto modificado de común acuerdo por las partes en las mesas de trabajo.

	<u>La cláusula de permanencia mínima solo puede ser incluida cuando el usuario la haya aceptado y el operador le 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. Si se prestan varios servicios sobre una misma red de acceso, este cargo corresponde al valor de la conexión e instalación de 1 servicio, más los costos incrementales en que pueda incurrir el operador por conectar los otros servicios a la red de acceso común.</u>	
Artículo 4°. NEGOCIO JURÍDICO SEPARADO. La financiación o subsidio del cargo por conexión, la inclusión de tarifas especiales que impliquen un descuento sustancial y la enajenación de equipos terminales que se ofrezcan para mejoramiento del servicio, constituyen un negocio jurídico separado e independiente de la prestación del servicio de comunicaciones y no podrán atarse o unificarse en un solo contrato. En el evento en que el usuario aplique al financiamiento o subsidio del cargo por conexión, a la inclusión de tarifas especiales que impliquen un descuento sustancial a través de un proveedor de servicios de comunicaciones con el cual contrate la prestación de los servicios, el valor a pagar por dichos conceptos	<u>Artículo 4°. La financiación o subsidio del cargo por conexión solo se puede pactar una vez al inicio del contrato, y el período de permanencia mínima no puede ser superior a 12 meses.</u> <u>En el momento de la instalación del servicio, el operador deberá informar al usuario sobre los elementos que suministra para dicha instalación.</u> <u>La CRC definirá las condiciones para la estipulación de las cláusulas y la información que se deberá entregar al usuario.</u>	Texto modificado de común acuerdo por las partes en las mesas de trabajo.

debe establecerse en forma separada y discriminada en la factura, de manera que el usuario pueda identificar claramente entre los valores a pagar por los beneficios ofrecidos y los valores a pagar por concepto de la prestación de los servicios de comunicaciones fijos contratados. Parágrafo 1°.- Los proveedores de servicios de comunicaciones fijos, deberán garantizar que frente a la falta de pago del financiamiento o subsidio del cargo por conexión y las tarifas especiales por parte del usuario, no procederá la suspensión de los servicios de comunicaciones fijos contratados. Parágrafo 2°.- Constituirá una infracción a la ley de las tecnologías de la información y las comunicaciones, la aplicación de financiamiento o subsidios, tarifas especiales que impliquen un descuento sustancial, como también la venta de equipos subordinados al servicio de comunicaciones fijos, de conformidad con lo dispuesto en el numeral 8° del artículo 64 de la Ley 1341 de 2009.		
Artículo 5°.- TERMINACIÓN DEL CONTRATO. El usuario podrá terminar el contrato de provisión servicios de comunicaciones fijo en cualquier momento, siempre que esté a paz y salvo, a través de cualquier medio de atención como línea gratuita, página web, red social y oficina física, sin perjuicio del pago del financiamiento o subsidio del cargo por conexión. La CRC, adoptará la regulación pertinente para darle aplicación a la presente ley.	Queda igual.	

Artículo 6°.- RÉGIMEN SANCIONATORIO. La Superintendencia de Industria y Comercio, previa investigación administrativa, sancionará al proveedor de servicios fijos de telefonía, internet y televisión por suscripción que incurra en la violación de las conductas previstas en la presente ley, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 65 de la Ley 1341 de 2009, sanción que podrá ser incrementada hasta en un 100% en caso de reincidencia.	Queda igual.	
Artículo 7°.- VIGENCIA Y DEROGATORIAS. Las disposiciones de la presente ley regirán a partir de la fecha de su sanción y publicación en el Diario Oficial y deroga todas las disposiciones que le sean contrarias	Queda igual.	

6. POSIBLES CONFLICTOS DE INTERÉS:

Con base en el artículo 3º de la Ley 2003 de 2019, según el cual *“El autor del proyecto y el ponente presentarán en el cuerpo de la exposición de motivos un acápite que describa las circunstancias o eventos que podrían generar un conflicto de interés para la discusión y votación del proyecto, de acuerdo al artículo 286. Estos serán criterios guías para que los otros congresistas tomen una decisión en torno a si se encuentran en una causal de impedimento, no obstante, otras causales que el Congresista pueda encontrar”*.

A continuación, se pondrán de presente los criterios que la Ley 2003 de 2019 contempla para hacer el análisis frente a los posibles impedimentos que se puedan presentar en razón a un conflicto de interés en el ejercicio de la función congresional, entre ellas la legislativa.

“Artículo 1º. El artículo [286](#) de la Ley 5 de 1992 quedará así:

(...)

a) Beneficio particular: aquel que otorga un privilegio o genera ganancias o crea indemnizaciones económicas o elimina obligaciones a favor del congresista de las que no gozan el resto de los ciudadanos. Modifique normas que afecten investigaciones penales, disciplinarias, fiscales o administrativas a las que se encuentre formalmente vinculado.

b) Beneficio actual: aquel que efectivamente se configura en las circunstancias presentes y existentes al momento en el que el congresista participa de la decisión.

c) Beneficio directo: aquel que se produzca de forma específica respecto del congresista, de su cónyuge, compañero o compañera permanente, o parientes dentro del segundo grado de consanguinidad, segundo de afinidad o primero civil.

Para todos los efectos se entiende que no hay conflicto de interés en las siguientes circunstancias:

a) Cuando el congresista participe, discuta, vote un proyecto de ley o de acto legislativo que otorgue beneficios o cargos de carácter general, es decir cuando el interés del congresista coincide o se fusione con los intereses de los electores.

b) Cuando el beneficio podría o no configurarse para el congresista en el futuro.

c) Cuando el congresista participe, discuta o vote artículos de proyectos de ley o acto legislativo de carácter particular, que establezcan sanciones o disminuyan beneficios, en el cual, el congresista tiene un interés particular, actual y directo. El voto negativo no constituirá conflicto de interés cuando mantiene la normatividad vigente.

d) Cuando el congresista participe, discuta o vote artículos de proyectos de ley o acto legislativo de carácter particular, que regula un sector económico en el cual el congresista tiene un interés particular, actual y directo, siempre y cuando no genere beneficio particular, directo y actual.

e) Cuando el congresista participe, discuta o vote artículos de proyectos de ley o acto legislativo que tratan sobre los sectores económicos de quienes fueron financiadores de su campaña siempre y cuando no genere beneficio particular, directo y actual para el congresista. El congresista deberá hacer saber por escrito que el artículo o proyecto beneficia a financiadores de su campaña. Dicha manifestación no requerirá discusión ni votación.

f) Cuando el congresista participa en la elección de otros servidores públicos mediante el voto secreto. Se exceptúan los casos en que se presenten inhabilidades referidas al parentesco con los candidatos (...). (Subrayado y negrilla fuera de texto).

Así las cosas, y de forma orientativa, consideramos que para la discusión y aprobación de este Proyecto de Ley no existen circunstancias que pudieran dar lugar a un eventual conflicto de interés por parte de los Representantes, pues es una iniciativa de carácter general, impersonal y abstracta, con lo cual no se materializa una situación concreta que permita enmarcar un beneficio particular, directo ni actual. En suma, se considera que este proyecto se enmarca en lo dispuesto por el literal a del artículo primero de la Ley 2003 de 2019 sobre las hipótesis de cuando se entiende que no hay conflicto de interés. Sin embargo, la

decisión es meramente personal en cuanto a la consideración de hallarse inmerso en un conflicto de interés, por lo que dejamos a criterio de los representantes basado en la normatividad existente y a juicio de una sana lógica.



PROPOSICIÓN

Por las anteriores consideraciones rendimos ponencia positiva y solicitamos a los miembros de la Plenaria de la Cámara de Representantes dar segundo debate al proyecto de ley No. 290 de 2020 Cámara *“Por medio del cual se prohíbe la cláusula de permanencia mínima en los contratos de prestación de los servicios de comunicaciones fijos y se dictan otras disposiciones”*

MARTHA VILLALBA HODWALKER
Coordinadora Ponente



TEXTO PROPUESTO PARA SEGUNDO DEBATE AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 290 DE 2020 CÁMARA

“Por medio del cual se prohíbe la cláusula de permanencia mínima en los contratos de prestación de los servicios de comunicaciones fijos y se dictan otras disposiciones”

El Congreso de Colombia

DECRETA:

Artículo 1º.- OBJETO. Reducir los costos que asumen los usuarios coligados a la prestación de servicios de comunicaciones fijos: telefonía fija, internet y televisión por suscripción al terminar la relación contractual o cambiar de proveedor de estos servicios de comunicaciones e impedir las prácticas comerciales que restringen dicho derecho.

Artículo 2º.- ÁMBITO DE APLICACIÓN. La presente ley se aplicará a todas las relaciones contractuales surgidas entre los usuarios y operadores o proveedores de redes y servicios de comunicaciones fijos: telefonía fija, internet y televisión por suscripción, que ofrezcan de manera individual o empaquetada dichos servicios.

Artículo 3º. CLÁUSULAS DE PERMANENCIA MÍNIMA. El operador siempre deberá ofrecer al usuario la posibilidad de contratar sin permanencia mínima, informándole el valor del cargo por conexión que tendría que pagar al inicio del contrato y el valor mensual por el servicio.

La cláusula de permanencia mínima solo puede ser incluida cuando el usuario la haya aceptado y el operador le 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. Si se prestan varios servicios sobre una misma red de acceso, este cargo corresponde al valor de la conexión e instalación de 1 servicio, más los costos incrementales en que pueda incurrir el operador por conectar los otros servicios a la red de acceso común.

Artículo 4º. La financiación o subsidio del cargo por conexión solo se puede pactar una vez al inicio del contrato, y el período de permanencia mínima no puede ser superior a 12 meses.

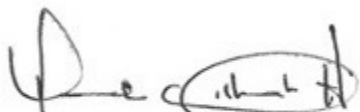
En el momento de la instalación del servicio, el operador deberá informar al usuario sobre los elementos que suministra para dicha instalación.

La CRC definirá las condiciones para la estipulación de las cláusulas y la información que se deberá entregar al usuario.

Artículo 5°.- TERMINACIÓN DEL CONTRATO. El usuario podrá terminar el contrato de provisión servicios de comunicaciones fijo en cualquier momento, siempre que esté a paz y salvo, a través de cualquier medio de atención como línea gratuita, página web, red social y oficina física, sin perjuicio del pago del financiamiento o subsidio del cargo por conexión. La CRC, adoptará la regulación pertinente para darle aplicación a la presente ley.

Artículo 6°.- RÉGIMEN SANCIONATORIO. La Superintendencia de Industria y Comercio, previa investigación administrativa, sancionará al proveedor de servicios fijos de telefonía, internet y televisión por suscripción que incurra en la violación de las conductas previstas en la presente ley, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 65 de la Ley 1341 de 2009, sanción que podrá ser incrementada hasta en un 100% en caso de reincidencia.

Artículo 7°.- VIGENCIA Y DEROGATORIAS. Las disposiciones de la presente ley regirán a partir de la fecha de su sanción y publicación en el Diario Oficial y deroga todas las disposiciones que le sean contrarias.



MARTHA VILLALBA-HODWALKER
Coordinadora Ponente