

Bogotá D.C.

SUPERINTENDENCIA DE INDUSTRIA Y COMERCIO	
RADICACION: 22-49322- -21-0	FECHA: 2022-06-03 12:40:22
DEPENDENCIA: 1007 GRUPO DE TRABAJO DE ABOGACÍA DE LA C	EVENTO: 93 CONCEPTO DE OFICIO
TRAMITE: 396 ABOGACIA COMPETENCIA	FOLIOS: 19
ACTUACION: 440 RESPUESTA	

Doctor
DANIEL ANDRÉS PALACIOS MARTÍNEZ
Ministro
MINISTERIO DEL INTERIOR
daniel.palacios@mininterior.gov.co
servicioalciudadano@mininterior.gov.co
ministerio@ministerio.gov.co

Asunto:	Radicación:	22-49322
	Trámite	396
	Evento:	093
	Actuación:	456
	Folios:	19

1

Referencia: Concepto de abogacía de la competencia (artículo 7 Ley 1340 de 2009) frente al Proyecto de Decreto “*Por medio del cual se adiciona la Parte 14 del Libro 2 del Decreto 1085 de 2015, Decreto Único Reglamentario del Sector Administrativo del Deporte, en lo relacionado con la regulación del ingreso a los eventos de fútbol profesional como medida para garantizar la seguridad y sana convivencia en los estadios*” (en adelante, el “**Proyecto**”).

Respetado Doctor Palacios:

En el marco de la solicitud de oficio identificada con el radicado No. 21-278458-1-0, realizada el pasado 9 de febrero de 2022, y frente a la cual esta Superintendencia obtuvo respuesta por parte del Ministerio del Interior (en adelante, “**MinInterior**”)¹, esta Entidad procede a rendir concepto de abogacía de la competencia sobre el Proyecto indicado en la referencia. Para tal fin, primero, se describirá el fundamento

¹ El MinInterior solicitó prórroga para el envío de los documentos mediante comunicación del 15 de febrero de 2022. El 25 de mayo de 2022 esta Superintendencia recibió respuesta de la autoridad regulatoria en la cual fueron remitidos únicamente los comentarios de terceros y el Proyecto actualizado. En consecuencia, a la fecha de emisión de este concepto no se cuenta con los estudios técnico-económicos que soportan la iniciativa ni el cuestionario de abogacía de la competencia. Por lo anterior, este concepto de abogacía de la competencia se elaboró con base en la información pública disponible, de acuerdo con el Procedimiento de emisión de Conceptos de Abogacía de Competencia, Versión 7, del 7 de julio de 2021. Disponible en: https://sigi.sic.gov.co/SIGI/files/mod_documentos/documentos/PC01-P03/versiones/PC01-P03_V7_PROCEDIMIENTO%20CONCEPTOS%20ABOGACIA%20DE%20LA%20COMPETENCIA%20VR7_copia_no_controlada.pdf



legal de la función de abogacía de la competencia; segundo, se expondrán algunos antecedentes normativos asociados al Proyecto; tercero, se describirá la estructura de la iniciativa regulatoria en los términos en los que la entiende esta Superintendencia; cuarto, se presentará el respectivo análisis desde la perspectiva de la libre competencia económica y, finalmente, se formularán algunas recomendaciones.

1. FUNDAMENTO LEGAL DE LA FUNCIÓN DE ABOGACÍA DE LA COMPETENCIA

De acuerdo con el artículo 7 de la Ley 1340 de 2009, modificado por el artículo 146 de la Ley 1955 de 2019:

"La Superintendencia de Industria y Comercio podrá rendir concepto previo sobre los proyectos de regulación estatal que puedan tener incidencia sobre la libre competencia en los mercados. Para estos efectos las autoridades de regulación informarán a la Superintendencia de Industria y Comercio de los actos administrativos que se pretendan expedir. El concepto emitido por la Superintendencia de Industria y Comercio en este sentido no será vinculante. Sin embargo, si la autoridad respectiva se apartara de dicho concepto, la misma deberá manifestar de manera expresa dentro de las consideraciones de la decisión los motivos por los cuales se aparta".

2

En consonancia con lo anterior, en concepto del 04 de julio de 2013, la Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado se pronunció sobre el efecto jurídico que podría derivarse del incumplimiento de las obligaciones contenidas en el artículo 7 de la Ley 1340 de 2009 por parte de una autoridad de regulación, en los siguientes términos:

"El efecto jurídico que podría traer para la autoridad de regulación **el no remitir un proyecto regulatorio** a la Superintendencia de Industria y Comercio para su evaluación dentro de la función de abogacía de la competencia, o el **de apartarse del concepto previo expedido por la Superintendencia de Industria y Comercio, sin manifestar de manera expresa los motivos por los cuales se aparta**, en principio, sería la nulidad del acto administrativo y violación de las normas en que debe fundarse, causales que deberán ser estudiadas y declaradas, en todo caso, por la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo"². (Resaltado fuera del texto original).

² El artículo 7 de la Ley 1340 de 2009 establece que el regulador deberá explicar en la parte considerativa de la decisión, las razones por las cuales se aparta del concepto de abogacía de la competencia, de ser este el caso. Así mismo, el Consejo de Estado ratificó, en el concepto del 4 de julio de 2013, que los fundamentos para no



Adicionalmente, es importante mencionar que los conceptos de abogacía cumplen labores preventivas de protección de la libre competencia. El Consejo de Estado ha indicado que el objeto de abogacía de la competencia es que el Estado no obstaculice las dinámicas del mercado con su actividad regulatoria. También pretende evitar que a través de actuaciones normativas se generen externalidades o se incremente el costo social de la regulación. La abogacía de la competencia no interfiere en la autonomía de los reguladores y su objetivo tampoco es sugerir medidas regulatorias. Dentro de las facultades de la Superintendencia de Industria y Comercio se encuentra la de formular recomendaciones que esta autoridad considera pertinentes de cara a los proyectos de regulación. En este sentido, el regulador mantiene la decisión final de expedir el acto administrativo acogiendo o no las recomendaciones de esta Superintendencia³.

Finalmente, el artículo 2.2.2.30.7 del Decreto 1074 de 2015 indicó la obligación de las autoridades de regulación de dejar constancia del análisis de abogacía de la competencia en la parte considerativa del acto administrativo con posible incidencia en la libre competencia económica. En este sentido, la autoridad regulatoria correspondiente deberá consignar expresamente si consultó a la Superintendencia y si esta entidad emitió recomendaciones o no.

3

2. ANTECEDENTES NORMATIVOS

A continuación, se presentarán algunos antecedentes normativos al Proyecto.

2.1. Ley 1270 de 2009⁴

Esta ley tiene por objeto la creación de la Comisión Nacional de Seguridad, Comodidad y Convivencia en el Fútbol (en adelante, la “**Comisión**”), como organismo asesor del Gobierno Nacional en la implementación de políticas, así como en la ejecución de estrategias dirigidas a mantener la seguridad, comodidad y convivencia en la organización y práctica del fútbol⁵. En su artículo 3 se establecen

acoger el concepto de abogacía deben plasmarse en la parte considerativa del acto administrativo correspondiente. Consejo de Estado, Sala de Consulta y Servicio Civil. Concepto del 4 de julio de 2013.

³ Consejo de Estado, Auto del 30 de abril de 2018 mediante el cual se decreta la suspensión provisional de los efectos de la Resolución 2163 de 2016 “Por la cual se reglamenta el Decreto 2297 de 2015 y se dictan otras disposiciones”, expedida por el Ministerio de Transporte e identificada con el radicado No.: 11001-03-24-000-2016- 00481-00.

⁴ “Por la cual se crea la Comisión Nacional para la Seguridad, Comodidad y Convivencia en el Fútbol y se dictan otras disposiciones”.

⁵ Artículo 1 de la Ley 1270 de 2009.



las distintas funciones de la Comisión, entre las cuales se incluye conformar y alimentar un sistema de información con los datos de personas que hayan cometido o provocado actos violentos, o alterado la convivencia en escenarios deportivos destinados a la práctica del fútbol, así como contar con un sistema de información actualizada que permita a los clubes de fútbol tener información sobre los miembros de sus barras⁶. Sumado a esto, se establece que la Comisión tendrá la función de proponer los requerimientos mínimos sobre reglamentaciones técnicas en cuanto a las instalaciones de los escenarios deportivos dedicados al fútbol y la organización de sus eventos, en lo relacionado con la seguridad y la comodidad de los espectadores y terceros intervinientes⁷.

De igual manera, el mismo artículo asigna a la Comisión la función de diseñar protocolos para que tanto los organizadores de estos espectáculos deportivos como las autoridades competentes puedan tomar medidas sobre **(i)** restricciones de acceso y **(ii)** exclusiones temporales o definitivas de los aficionados⁸. Así mismo, esta ley señala que la Comisión deberá recomendar un sistema marco de organización que asegure el acceso ordenado de los seguidores, en el cual se evite el encuentro de los hinchas de los equipos contendientes⁹.

4

2.2. Decreto 1717 de 2010¹⁰

El Decreto 1717 de 2010 tiene por objeto adoptar el Protocolo Nacional para la Seguridad, Comodidad y Convivencia en el Fútbol. El numeral 3.25. del Capítulo III del Anexo No. 1 de dicho acto administrativo contiene los requisitos del sistema de ingreso con los que deben contar los estadios. Dichos sistemas deben tener las siguientes características: **(i)** permitir ejercer control sobre la venta de boletería y el ingreso del público, y **(ii)** estar entrelazado con la base de datos de la Policía Nacional¹¹. Del mismo modo, aquel documento especifica que la finalidad de dicho

⁶ Numerales 3 y 4 del artículo 3 de la Ley 1270 de 2009.

⁷ Numeral 8 del artículo 3 de la Ley 1270 de 2009.

⁸ Numeral 6 del artículo 3 de la Ley 1270 de 2009.

⁹ Numeral 18 del artículo 3 de la Ley 1270 de 2009.

¹⁰ "Por la cual se adopta el Protocolo para la Seguridad, Comodidad y Convivencia en el Fútbol y se dictan otras disposiciones".

¹¹ Numeral 3.25. del Capítulo III del Anexo No. 1 "PROTOCOLO PARA LA SEGURIDAD, COMODIDAD Y CONVIVENCIA EN EL FÚTBOL" del Decreto 1717 de 2010.



sistema será la de lograr **la erradicación de la reventa**, falsificación y otros métodos ilegales de distribución de boletería e ingreso¹².

Sumado a esto, el documento anexo establece que las características mínimas a tener en cuenta para la creación e implementación del sistema de ingreso serán: “(...) a) *Verificación de autenticidad de boletería expendida y autorizada para cada evento futbolístico.* b) *Eficiencia en el acceso de las puertas para carnetizados.* c) *Reportes de asistencia al estadio en cada partido.* d) *Identificación y bloqueo de acceso a aquellas personas que hayan cometido cualquier acto que haya alterado la seguridad, comodidad, convivencia y el orden público al interior del estadio o en sus alrededores*”¹³. Igualmente, el numeral 4.3. del Capítulo “Aforo Escenarios Deportivos” del documento anexo dispone que la emisión de la boletería deberá contar con sistemas de seguridad que impidan su falsificación y su uso múltiple. A su vez, el numeral 4.4. de dicho Capítulo establece que se deberá establecer un sistema de control general para la venta de boletería en el cual queden registrados como mínimo los siguientes datos: **(i)** nombre completo, **(ii)** número de documento de identidad, **(iii)** teléfonos de contacto y **(iv)** domicilio.

5

3. DESCRIPCIÓN DEL PROYECTO

El Proyecto tiene por objeto establecer mecanismos de seguridad para la convivencia en el fútbol profesional, implementando por etapas la reglamentación en la venta y emisión de la boletería y el sistema de ingreso de aficionados a los eventos de fútbol profesional en Colombia¹⁴. Mediante esta iniciativa regulatoria se propone estandarizar el proceso de **(i)** emisión de boletas, **(ii)** adquisición de boletas, e **(iii)** ingreso a los estadios de fútbol en Colombia. Todo lo anterior, mediante la asociación de la boleta al documento de identidad, que permita la verificación, previa a su adquisición, de antecedentes de los espectadores para hacer efectivas las restricciones de derecho de admisión en los eventos futbolísticos que se encuentran en la legislación vigente¹⁵.

De igual forma, las disposiciones contempladas en el Proyecto están dirigidas a: **(i)** personas naturales o jurídicas que intervengan en el proceso de organización de eventos futbolísticos, **(ii)** personas naturales o jurídicas que intervengan en la emisión y venta de boletería para dichos eventos, **(iii)** los propietarios o

¹² Ibid.

¹³ Ibid.

¹⁴ Artículo 2.14.1. del Proyecto. Aportado al expediente de manera virtual con el radicado No. 22-049322.

¹⁵ Artículo 2.14.2. del Proyecto. Aportado al expediente de manera virtual con el radicado No. 22-049322.



administradores de los estadios, **(iv)** los adquirentes de las boletas y **(v)** quienes ingresen a los escenarios deportivos¹⁶.

De este modo, el artículo 2.14.5. del Proyecto consagra el *principio de gratuidad*, que establece que el acceso de los usuarios a canales de venta, emisión de boletería y el sistema de ingreso de los aficionados será gratuito¹⁷. Por otra parte, el Proyecto señala que, para ingresar como espectador a cualquier evento de fútbol profesional en Colombia, los particulares deberán presentar un documento de identidad válido, al cual estará asociada una boleta digital¹⁸. De conformidad con lo anterior, el Proyecto busca abolir la emisión de boletería física para acreditar el ingreso a los estadios del país¹⁹.

Del mismo modo, el Proyecto contempla varias disposiciones relacionadas con el Sistema de Validación Nacional para la Emisión y Venta de Boletas para Partidos de Fútbol Profesional (en adelante, “**SVN**”); la venta de boletería y sistema de ingreso a los estadios y, los requerimientos técnicos para los estadios de fútbol profesional, en los términos que se exponen a continuación:

6

3.1. Sistema de Validación Nacional para la Emisión y Venta de Boletas para los Partidos de Fútbol Profesional

El artículo 2.14.7. del Proyecto establece que el SVN tendrá como propósito permitir la interoperabilidad entre las distintas bases de datos gubernamentales²⁰ con los sistemas de los comercializadores²¹ de boletas. Esto, con el fin de validar el número de boletas adquiridas por una sola persona, así como verificar su identidad, y revisar si ésta tiene medidas de aseguramiento, órdenes judiciales o sanciones deportivas vigentes. Del mismo modo, el artículo 2.14.8. señala que el SVN será administrado y operado por el Gobierno Nacional, a través del Ministerio del Deporte, entidad que

¹⁶ Artículo 2.14.3. del Proyecto. Aportado al expediente de manera virtual con el radicado No. 22-049322.

¹⁷ Numeral 2 del artículo 2.14.5. del proyecto. Aportado al expediente de manera virtual con el radicado No. 22-049322.

¹⁸ Artículo 2.14.6. del Proyecto. Aportado al expediente de manera virtual con el radicado No. 22-049322.

¹⁹ Parágrafo segundo del artículo 2.14.6. del Proyecto. Aportado al expediente de manera virtual con el radicado No. 22-049322.

²⁰ De manera específica, el segundo inciso del artículo 2.14.7. del Proyecto establece que, como mínimo, el SVN deberá integrar las bases de la Registraduría Nacional del Estado Civil, Ministerio de Salud y Protección Social, Policía Nacional y Fiscalía General de la Nación, sin perjuicio de las demás bases de datos que integre el Ministerio del Deporte por considerarlas necesarias.

²¹ Al respecto, vale la pena señalar que el numeral 7 del artículo 2.14.4. del Proyecto define “Comercializador” como: “Persona natural o jurídica que realice el proceso de emisión y venta de boletería”.

a su vez podrá delegar en un tercero su creación, manutención, actualización y operación.

En cuanto a los requisitos que debe cumplir el SNV, el Proyecto establece que deberá **(i)** permitir a los comercializadores conectarse al sistema para validar la información de los particulares en tiempo real, para así vender la boleta para el evento futbolístico; **(ii)** disponer de la infraestructura tecnológica que le permita administrar y consolidar en tiempo real la información suministrada por los comercializadores de boletería y **(iii)** enviar a los comercializadores, en tiempo real, la autorización o negación para la venta de una boleta digital²². El artículo 2.14.12. establece que el Ministerio del Deporte se encargará de definir los requisitos técnicos y tecnológicos con los que deberán contar los comercializadores de boletería para integrarse al SNV.

Por su parte, el artículo 2.14.14. del Proyecto señala que el operador del SNV será responsable por el tratamiento de los datos personales suministrados directamente por los ciudadanos y por otras entidades, en cumplimiento de lo establecido en la Ley 1581 de 2012. A su vez, el artículo 2.14.1.4. prevé que los actores que se encarguen de dicho tratamiento deberán implementar medidas para gestionar los riesgos asociados a la seguridad y privacidad de la información, seguridad digital y continuidad de la prestación del servicio.

7

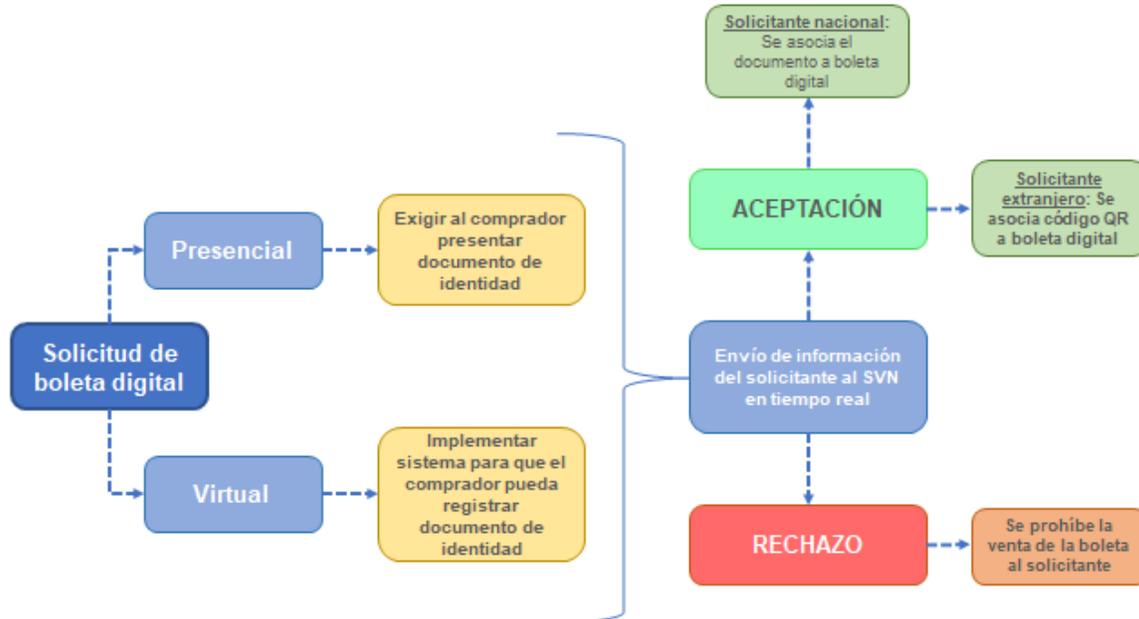
3.2. Venta de boletería y sistema de ingreso a los estadios

A continuación, el artículo 2.14.17. establece el procedimiento que deben seguir los comercializadores para emitir y vender las boletas digitales. Al respecto, señala que, si la venta se efectúa de manera presencial, el comercializador deberá exigir al comprador presentar su documento de identidad para efectuar el negocio jurídico, mientras que, si esta se efectúa de manera virtual, corresponde al comercializador implementar un sistema que permita al comprador registrarse a través de su documento de identidad válido. En seguida, el comercializador debe enviar, en tiempo real, la información requerida por el SNV y esperar la autorización para vender o no la boleta. En el evento en que la misma sea autorizada, el documento de identidad del comprador será asociado a una boleta digital.

²² Artículo 2.14.3. del Proyecto. Aportado al expediente de manera virtual con el radicado No. 22-049322.



Figura No. 1: Procedimiento para la venta de boletería digital



8

Fuente: Elaboración propia Superintendencia de Industria y Comercio con base en el Proyecto.

Posterior a esto, el artículo 2.14.1.7 señala que el espectador autorizado deberá presentar su documento de identidad para realizar el proceso de ingreso al escenario deportivo. De esta forma, los organizadores²³ del evento deberán escanear el código del documento de identidad, para así validar la boleta digital y permitir el ingreso.

Adicionalmente, el artículo 2.14.18. del Proyecto establece las responsabilidades de los comercializadores de boletería. Entre otras, el Proyecto dispone que los comercializadores deberán **(i)** permitir la venta de máximo cinco (5) boletas por persona, garantizando que cada una esté asociada a un documento de identidad válido al momento de la compra²⁴ y **(ii)** permitir la transferencia hasta por tres (3) oportunidades de cada boleta adquirida²⁵.

²³ El numeral 6 del artículo 2.14.4. del Proyecto define "Organizador" como: "(...) los clubes profesionales o aficionados, empresarios, directivos, empleados o dependientes de las entidades que tengan en su cargo la organización, promoción y control de cualquier tipo de espectáculo deportivo".

²⁴ Numeral 7 del artículo 2.14.18. del Proyecto. Aportado al expediente de manera virtual con el radicado No. 22-049322.

²⁵ Numeral 8 del artículo 2.14.18. del Proyecto. Aportado al expediente de manera virtual con el radicado No. 22-049322.

Sumado a lo anterior, entre las obligaciones que tienen a su cargo los organizadores, el artículo 2.1.4.19. establece que estos deberán comercializar las boletas para los partidos de fútbol profesional a través de un comercializador de boletería interconectado al SVN.

3.3. Requerimientos técnicos para los estadios de fútbol profesional

El artículo 2.14.20. del Proyecto establece que los propietarios de los estadios de fútbol profesional deben garantizar que estos **(i)** cuenten con redes de conectividad privada (canales dedicados), **(ii)** puntos de conexión para internet y **(iii)** puntos eléctricos en cada puerta de ingreso del estadio, que permitan la ejecución del proceso de control de accesos y validación en tiempo real de las boletas digitales. A su vez, este artículo precisa que el Ministerio del Deporte podrá requerir nuevas adecuaciones técnicas en los estadios para el ingreso de los espectadores²⁶. Igualmente, el artículo 2.14.21 prevé que los propietarios también deberán garantizar que los escenarios deportivos cuenten con un sistema de numeración de silletería por fila y localidad, en forma visible, en la totalidad de sus tribunas, incluyendo las tribunas VIP, y que deberán coincidir con la capacidad máxima segura para cada tribuna.

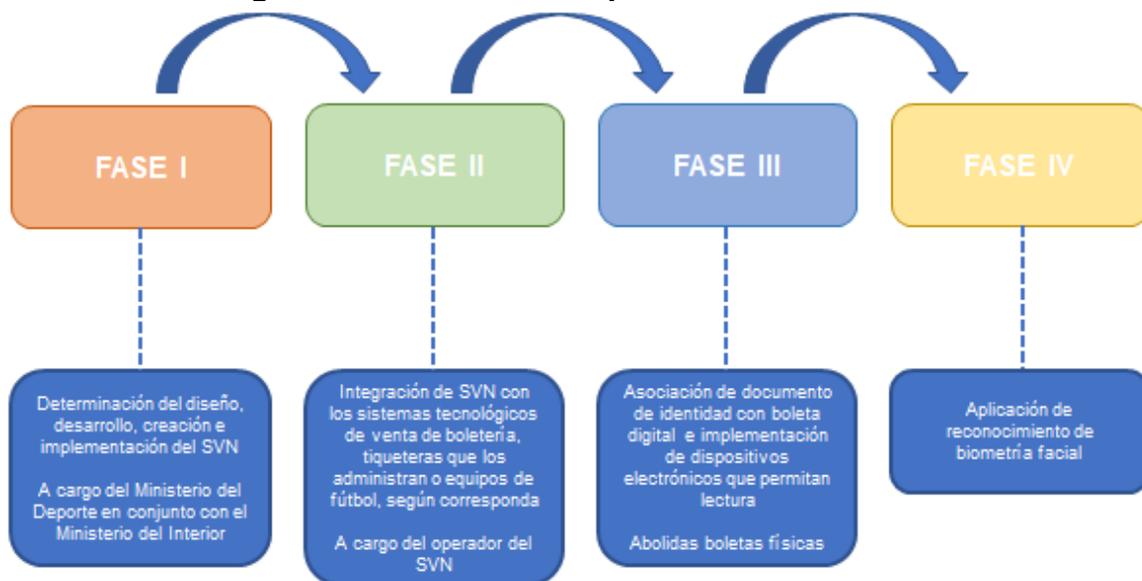
En cuanto al plazo para la implementación de los requerimientos técnicos señalados anteriormente, el artículo 2.14.22. señala que este será de un (1) año contado a partir de la promulgación del decreto.

Por otra parte, la iniciativa regulatoria contempla cuatro (4) fases para la implementación del SNV, tal y como se muestra en la siguiente figura:

9

²⁶ Parágrafo primero del artículo 2.14.20. del Proyecto. Aportado al expediente de manera virtual con el radicado No. 22-049322.

Figura No. 2: Fases de implementación del SNV



Fuente: Elaboración propia Superintendencia de Industria y Comercio con base en el Proyecto.

Al respecto, el Proyecto establece que, para expedir la regulación de la primera fase, las entidades encargadas tendrán un plazo de seis (6) meses contados a partir a partir de la promulgación del Decreto²⁷. No obstante, el párrafo primero del artículo 2.14.23. señala que el Ministerio del Deporte regulará **(i)** la implementación, **(ii)** los contenidos específicos y **(iii)** las directrices para la ejecución de las fases.

10

Por último, el artículo 2.14.24 establece que todos los organismos o entes públicos y privados del entorno del futbol profesional deberán promover campañas de comunicación, promoción y concientización que permitan que los espectadores se familiaricen con las disposiciones del Proyecto.

4. ANÁLISIS DEL PROYECTO DESDE LA PERSPECTIVA DE LA LIBRE COMPETENCIA ECONÓMICA

Una vez revisado el Proyecto y los demás documentos adjuntos a la solicitud de concepto de abogacía de la competencia, esta Superintendencia se pronunciará sobre los efectos que la iniciativa regulatoria puede tener sobre la libre competencia económica.

²⁷ Párrafo primero del artículo 2.14.23. del Proyecto. Aportado al expediente de manera virtual con el radicado No. 22-049322.

Es importante destacar que el análisis del presente concepto de abogacía de la competencia se elabora con base en la memoria justificativa publicada en la página web del MinInterior²⁸, ya que únicamente se recibieron los comentarios de terceros y el Proyecto actualizado. En consecuencia, esta Superintendencia desconoce la existencia de estudios técnico-económicos o documentos soporte diferentes a la mencionada memoria.

4.1. Sobre el límite de boletas que pueden ser adquiridas por persona y el número de veces que puede ser transferida una misma boleta

La iniciativa regulatoria objeto de análisis define dos controles al proceso de comercialización de boletería. De un lado, en el numeral 7 del artículo 2.14.18, se establece que los comercializadores pueden permitir la venta de máximo cinco (5) boletas por persona y garantizar que cada boleta quede asociada a un documento de identidad válido en el momento de la compra. De otro lado, el numeral 8 del mismo artículo, define que solo se permitirá la transferencia de cada boleta hasta por tres (3) oportunidades.

Al respecto, si bien esta Superintendencia encuentra que ambas medidas atienden al objetivo regulatorio, advierte que podrían generar una afectación a la libre competencia económica. Lo anterior, merece ser analizado por la Autoridad de Competencia con el fin de identificar si existe una debida justificación, así como analizar el impacto en el mercado. A continuación, se presentarán las reflexiones que surgen sobre las dos medidas descritas.

11

En relación con el número máximo de boletas que puede adquirir una persona (5 boletas), esta Superintendencia observa que la regla incorporada por el Proyecto impacta la cantidad de boletas que se pueden tranzar en el mercado. Así las cosas, se evidencia que la regla tiene efectos tanto desde la oferta como desde la demanda. En primer lugar, y desde el punto de vista de los oferentes, se fija un límite frente a la cantidad de boletas que pueden ser ofertadas por parte de los comercializadores a los consumidores individualmente considerados. En segundo lugar, desde la demanda de boletas, la disposición analizada se traduce en una restricción a la libertad de elección del consumidor.

En relación con este último punto, esta Superintendencia evidencia que la medida descrita impacta el comportamiento del consumidor al delimitar su capacidad de elección, la cual resulta determinante para el desarrollo de un mercado en

²⁸La memoria justificativa se encuentra disponible en el siguiente enlace: <https://www.mininterior.gov.co/wp-content/uploads/2022/04/MEMORIA-JUSTIFICATIVA-PROYECTO-DECRETO-SEGURIDAD-Y-CONVIVENCIA-EN-LOS-ESTADIOS.pdf>



condiciones de competencia. Si bien esta medida no restringe en sentido amplio el derecho de libre elección por parte del consumidor, sí limita la libertad que este tiene de configurar su elección de adquisición en términos de la cantidad que desea adquirir del bien. Dicho de otro modo, pese a que el consumidor no pierde la posibilidad de acceder al bien, sus preferencias de consumo se encontrarán condicionadas en atención a la restricción cuantitativa incluida en el Proyecto (número de boletas).

Ahora bien, esta Superintendencia puede inferir que la disposición que pretende incluir el regulador podría tener como propósito hacer frente a la situación de reventa de boletas. Lo anterior, en la medida que si se restringe el número de boletas que pueden ser adquiridas por persona se dificulta el “acaparamiento” de estas con el fin de ser ofrecidas al mercado en un futuro escenario de reventa. No obstante, esta Autoridad de Competencia considera que dicha medida puede no ser la idónea en atención a que pueden existir consumidores con necesidades de compra en un volumen superior a 5 boletas y que no tienen ningún interés de revender la boleta.

A manera de ejemplo, piénsese en un escenario en el cual un consumidor X considere como variable determinante de su decisión de compra la cantidad del bien que desea adquirir. En efecto, su decisión de adquirir el bien dependerá de si puede acceder a una cantidad mínima del bien objeto de transacción, de lo contrario perderá uno de los incentivos que motivan su compra. El consumidor X, cuya elección de compra puede verse afectada por la cantidad de boletas que puede comprar, no necesariamente es un consumidor cuya finalidad es la reventa de boletas y, sin embargo, se convierte en un agente económico que resulta afectado como consecuencia de la medida definida por el regulador.

En tal virtud, si bien esta Superintendencia reconoce que la medida restrictiva a la comercialización de boletas atiende a unas disposiciones normativas²⁹ que trazan como objetivo al regulador la erradicación de la reventa, la falsificación y otros métodos ilegales de distribución de boletería, se observa que la iniciativa regulatoria parece no distinguir entre el consumidor cuya motivación de compra es, por ejemplo, la reventa, y aquel cuya motivación de compra atiende a una finalidad diferente y legítima, como lo puede ser el reconocimiento de beneficios corporativos, incentivos o en general la donación de boletas a terceros.

En la medida en que esta Autoridad de Competencia desconoce la existencia de estudios técnico-económicos diferentes a la memoria justificativa publicada por el

²⁹ Ley 1270 de 2009 y Decreto 1717 de 2010.



regulador, no es posible conocer si la entidad evaluó los tipos de consumidores asociados al mercado de boletería, así como los elementos que resultan decisivos para sus decisiones de compra. Por lo anterior, de la información que reposa en la presente actuación administrativa, no se observa si la restricción a la oferta en una cantidad de cinco (5) boletas por persona atendió a un criterio económico que explique y justifique tal delimitación en dicho valor y no en otro.

Por otra parte, en relación con el límite definido para la transferencia de boletas, esta Superintendencia desconoce si el regulador efectuó algún tipo de estudio para determinar que cada boleta podría ser transferida hasta por tres (3) oportunidades. Al respecto, la autoridad de competencia no pretende cuestionar la finalidad del proyecto normativo, ni impedir que el regulador defina un mecanismo de control para la emisión y venta de boletería. No obstante, es necesario que el MinInterior evalúe la razonabilidad del mecanismo de control definido y la justificación que acompaña al mismo, con el fin de evitar que se genere un impacto negativo a la libre competencia económica.

Adicionalmente, nótese que el Proyecto incluye la creación e implementación del SVN, el cual concentra toda la información sobre las transacciones de boletas en tiempo real. Este sistema podría emplearse como mecanismo de monitoreo del mercado para advertir prácticas irregulares, especialmente, la acumulación de boletas en cabeza de un número limitado de agentes, y proceder a la adopción de las medidas correctivas a las que haya lugar³⁰. Lo anterior, sin tener que crear reglas que restrinjan la libre configuración de las decisiones de los agentes en el mercado.

13

Por lo anterior, la Superintendencia recomendará, con el fin de evitar que la iniciativa afecte la libre competencia en el mercado de boletería para eventos de fútbol profesional en el país:

- (i) Eliminar las medidas restrictivas impuestas a la comercialización de boletería y, en caso de determinar su necesidad, soportar a través de un estudio técnico-económico el sustento de cada restricción.
- (ii) En la medida en que esta iniciativa regulatoria dispone del SVN como mecanismo para identificar en tiempo real al comprador, se recomienda evaluar la posibilidad de que el Sistema genere alertas de prácticas irregulares de comercialización y, en consecuencia, sean definidas medidas

³⁰ Por ejemplo, el bloqueo de las transferencias sobre estas boletas, con el fin de evitar la reventa masiva en fechas cercanas al evento.



de intervención particulares, sin que resulte necesario implementar una restricción generalizada para todo el mercado.

4.2. Sobre el mecanismo de delegación en un tercero para la creación, manutención, actualización y operación del Sistema de Validación Nacional

El artículo 2.14.8 del Proyecto señala que el MinDeporte podrá delegar en un tercero la creación, manutención, actualización y operación del SVN. Más allá de esta disposición, la iniciativa no aborda cómo se puede materializar la delegación ni las condiciones que deberá tener en consideración el MinDeporte para la selección del agente operador.

En primer lugar, ante la ausencia de una definición dentro del Proyecto sobre el mecanismo a través del cual se llevará a cabo esta delegación, la Superintendencia le recuerda al regulador la importancia que reviste la modalidad de contratación elegida por parte del Ministerio, a efectos de garantizar una selección objetiva del tercero en un contexto competitivo que permita la elección de la propuesta más ajustada a las necesidades consagradas en el Proyecto.

En segundo lugar, sobre las condiciones a tener en cuenta en la selección del agente, esta Superintendencia destaca que el operador del SVN conocerá en detalle toda la información transaccional a nivel nacional de la boletería para eventos de fútbol profesional. Si bien este conocimiento es necesario para lograr los objetivos del Proyecto, es importante evitar que se convierta en una ventaja competitiva introducida por la norma en beneficio de un agente que participa en el mercado, por las razones que se explican a continuación.

El comercializador de boletería, entendido según el Proyecto como la persona natural o jurídica que realice el proceso de emisión y venta de boletería, es un agente del mercado que cuenta con una experiencia adquirida en la gestión de plataformas transaccionales y manejo de información asociada a eventos deportivos. En tal sentido, este agente podrá tener no solo el interés sino las condiciones técnicas para participar en el mecanismo de elección del operador del SNV y, de resultar seleccionado, tendrá acceso completo y en tiempo real a toda la información de los eventos deportivos, las tarifas cobradas, la oferta y demanda asociada a las boletas, entre otros, lo que podría representarle una ventaja competitiva en relación con los demás agentes del mercado.

Con lo anterior, no pretende esta Superintendencia cuestionar que los comercializadores de boletería puedan participar dentro del proceso de selección del agente operador del SVN, lo que busca es advertir sobre el riesgo que para la



libre competencia económica podría derivarse del hecho de que concurren en una misma persona las calidades de operador del SVN y comercializador de boletería.

En conclusión, se recomendará al MinInterior que: **(i)** incluya en el Proyecto que la selección del tercero deberá realizarse mediante un proceso de selección que garantice la concurrencia, la libre competencia y la selección objetiva y, **(ii)** exija la independencia del tercero encargado del SVN respecto de los comercializadores de boletas para eventos de fútbol profesional, con el fin de evitar los efectos contrarios a la libre competencia económica descritos anteriormente.

4.3. Sobre el plazo otorgado para el cumplimiento de requisitos técnicos y para la ejecución de las fases de implementación del SVN

El Proyecto define el plazo para el cumplimiento de los requerimientos técnicos aplicables a los estadios de fútbol profesional, los cuales se pueden dividir en tres grupos: **(i)** adecuaciones técnicas de los estadios; **(ii)** numeración de silletería y **(iii)** nuevas adecuaciones técnicas requeridas por el MinDeporte. De acuerdo con el artículo 2.14.22, el término para la implementación será de máximo un año contado a partir de la promulgación del Proyecto.

Los requerimientos técnicos implican costos para los agentes, sin embargo, son necesarios para que la iniciativa cumpla con el objetivo regulatorio. Ahora, de cara a los efectos de la medida sobre los propietarios o administradores de los estadios, es importante que el plazo definido por la regulación sea adecuado para llevar a cabo las adaptaciones requeridas. Al respecto, la memoria justificativa no describe cuáles fueron los criterios que se tuvieron en consideración para la definición de un plazo de un año para la implementación.

Esta Superintendencia desconoce si el ente regulador evaluó las condiciones de los agentes y, en consecuencia, las capacidades técnicas de cada uno para implementar las exigencias normativas en el plazo de un año. Sin duda, cada agente, en función de aspectos como el tamaño, infraestructura técnica, capacidad financiera, ubicación geográfica, demanda de eventos futbolísticos, entre otros, enfrentará diversos costos en el proceso de adaptación requerido por la norma, hecho que a partir de la memoria justificativa del proyecto no parece haber sido tenido en cuenta para la definición del plazo de implementación.

Sobre este punto, se observa que el MinInterior reconoce en el documento de respuesta a observaciones que, actualmente no todos los estadios cumplen con los requerimientos en infraestructura y tecnología. Así mismo, establece que los propietarios son los llamados a asumir los costos de las adecuaciones necesarias.

15



Como se muestra en la tabla No. 1, la División Mayor del Fútbol Colombiano (DIMAYOR) elevó consulta al regulador sobre el cumplimiento de los requisitos mínimos por parte de todos los estadios y la asignación de costos:

Tabla No. 1: Comentarios DIMAYOR al Proyecto

Comentario	Respuesta MinInterior
También existe una obligatoriedad para los propietarios de los escenarios o estadios en cuanto a la implementación de los elementos de seguridad, señalización y numeración de silletería, etc. ¿Hoy todos los estadios cumplen con estos requisitos mínimos?	Las disposiciones del proyecto de decreto también serán de obligatorio cumplimiento para los propietarios de los escenarios deportivos quienes deberán realizar las adecuaciones necesarias en los plazos establecidos para el óptimo funcionamiento del sistema de validación nacional. Actualmente no todos los estadios cumplen con los requerimientos en infraestructura y tecnología.
¿Quién asumirá los costos de los equipos electrónicos encargados de la lectura de la boletería? ¿Quién asumirá el costo del internet en el estadio, para la validación de las boletas?	En lo que se refiere al internet en los estadios este deberá ser garantizado por el propietario del escenario deportivo, según lo establecido por el proyecto de decreto (...)

16

Fuente: Elaboración Superintendencia de Industria y Comercio con base en los comentarios de terceros

Con el fin de identificar las diferencias que existen entre los agentes del mercado a los que va dirigida la medida, a continuación, esta Superintendencia analiza brevemente las condiciones de algunos participantes del fútbol profesional colombiano. En primer lugar, en cuanto a la estructura del fútbol profesional, se observa que existen tres categorías al interior de la DIMAYOR: (i) Liga Betplay³¹; (ii) Torneo Betplay³² y (iii) Liga Femenina Betplay. Desde la perspectiva del ingreso operacional, los diez primeros equipos de la Liga Betplay contaron con ingresos entre 94 y 22 mil millones de pesos en 2019, mientras que los diez primeros equipos del Torneo Betplay presentaron ingresos entre 10 y 2 mil millones de pesos³³.

³¹ Denominado también Categoría A.

³² Denominado también Categoría B.

³³ Superintendencia de Sociedades. 2021. Informe Comportamiento financiero de los 34 clubes del fútbol colombiano durante 2020. Disponible en: https://www.supersociedades.gov.co/delegatura_aec/Documents/2021/Informe-Comportamiento-Financiero-34-equipos-Futbol-Colombiano-word.pdf

En segundo lugar, incluso dentro de una misma categoría, la Liga Betplay, las diferencias entre los equipos y sus escenarios deportivos son significativas: de acuerdo con datos del 2019³⁴, de un lado, hay estadios con un promedio de asistencia por partido superior a los 15 mil espectadores³⁵, por otro lado, existen equipos y estadios con asistencia inferior a los 3 mil espectadores por evento³⁶.

La revisión anterior muestra que sí existen diferencias importantes entre los agentes que conforman el fútbol profesional colombiano, de forma que los ingresos entre los equipos son disímiles y los estadios no cuentan con la misma afluencia de público. De esta forma, los costos que deben asumir los agentes para realizar las adecuaciones del Proyecto y las fuentes de ingreso disponibles para ello son diferentes, lo que claramente impacta su capacidad de cumplir con los nuevos requerimientos técnicos.

A partir de las realidades identificadas, la adopción del plazo de implementación debe considerar las condiciones del mercado para no generar cargas desproporcionadas sobre los agentes con menor capacidad financiera. En efecto, que el plazo guarde relación con el mercado es relevante desde la perspectiva de la libre competencia económica porque evita la materialización del riesgo de exclusión de agentes, ya que, si el término no es razonable, estos no podrán adecuarse a las exigencias regulatorias, con las consecuencias que esto implicaría para su actividad económica³⁷ y su permanencia en el mercado.

En conclusión, se recomendará al MinInterior que defina un plazo de implementación que sea acorde con las condiciones de los agentes de tal manera que el mercado cuente con el tiempo suficiente para adecuarse a las exigencias regulatorias.

17

³⁴ Se toman los datos del año 2019, teniendo en cuenta que en 2020 y 2021 no se realizaron eventos deportivos con espectadores.

³⁵ En casos como Medellín y Bogotá, el escenario deportivo es compartido por varios equipos de fútbol profesional, de forma que no solo la asistencia es alta, sino que presenta eventos deportivos con mayor frecuencia.

³⁶ Transfermarkt. Datos Liga Betplay 2019 “Número de espectadores”. Disponible en: https://www.transfermarkt.co/liga-betplay/besucherszahlen/wettbewerb/COLP/plus/1?saison_id=2018

³⁷ Por ejemplo, la imposibilidad de desarrollar eventos de fútbol profesional colombiano en su respectivo escenario, hasta tanto se acredite el cumplimiento de los nuevos requerimientos técnicos.

5. RECOMENDACIONES

Con base en el análisis antes referido esta Superintendencia recomienda al DNP:

Sobre el límite de boletas que pueden ser adquiridas por persona (5 boletas) y el número de veces que puede ser transferida una misma boleta (3 veces):

- **Eliminar** las medidas restrictivas impuestas a la comercialización de boletería y, en caso de determinar su necesidad, soportar a través de un estudio técnico-económico el alcance de cada restricción.
- **Emplear** el SVN como mecanismo de monitoreo del mercado que permita generar alertas de prácticas irregulares en la comercialización de boletas, con el fin de aplicar medidas particulares que no impliquen una restricción generalizada a los consumidores.

Sobre el mecanismo de delegación en un tercero para la creación, manutención, actualización y operación del Sistema de Validación Nacional:

- **Incluir** en el Proyecto que la selección del tercero deberá realizarse mediante un proceso de selección que garantice la concurrencia y la selección objetiva.
- **Exigir** la independencia del tercero encargado del SVN respecto de los comercializadores de boletas para eventos de fútbol profesional, con el fin de evitar los efectos contrarios a la libre competencia económica descritos en este concepto.

18

Sobre el plazo otorgado para el cumplimiento de requisitos técnicos y para la ejecución de las fases de implementación del SVN:

- **Definir** un plazo de implementación que sea acorde con las condiciones de mercado de los agentes de tal manera que estos cuenten con el tiempo suficiente para adecuarse a las exigencias regulatorias.



Finalmente, agradecemos al MinInterior que, al momento de expedir la regulación en cuestión, se remita una copia al correo electrónico amperez@sic.gov.co

Cordialmente,

JUAN PABLO HERRERA SAAVEDRA

Superintendente Delegado para la Protección de la Competencia

Elaboró: Steven Gómez Giraldo / Catalina Henao Correa

Revisó: Ana María Pérez H.

Aprobó: Juan Pablo Herrera S.

Es importante para nosotros conocer su percepción sobre la atención de su solicitud, por esta razón lo invitamos a evaluar el servicio de la Superintendencia de Industria y Comercio siguiendo el siguiente enlace:

