

Unclassified

Spanish - Or. English

12 July 2023

**DIRECTORATE FOR FINANCIAL AND ENTERPRISE AFFAIRS
COMPETITION COMMITTEE**

Latin American and Caribbean Competition Forum

FOROLATINOAMERICANO Y DEL CARIBE DE COMPETENCIA - Sesión III: Competencia y deporte

- Contribución de Colombia -

28 y 29 de septiembre de 2023

Se hace circular el documento adjunto elaborado por Colombia PARA SU DEBATE en la Sesión III del Foro Latinoamericano y Del Caribe de Competencia que se llevará a cabo los días 28-29 de septiembre de 2023, en Quito, Ecuador.

Sr. Marcelo Guimarães, Experto en Competencia - Marcelo.Guimaraes@oecd.org.

JT03523328

Sesión III: Competencia y deporte

- Contribución de Colombia -*

1. El deporte juega un papel fundamental en el contexto colombiano, pues se constituye como una herramienta útil que no solo genera beneficios sociales sino también económicos. Si bien hay deportes como el ciclismo, el beisbol, el patinaje y el boxeo que tienen un número significativo de seguidores en Colombia, lo cierto es que a nivel de popularidad no hay duda de que el deporte más influyente en el país es el fútbol. De hecho, se ha encontrado que “(...) *no hay otro deporte que nos identifique más como nación, nos una sin distingos políticos, raza, condición sexual o religión*”¹.

2. A partir de lo anterior, y dada la importancia de este deporte en nuestro país, la presente contribución tiene como finalidad exponer las actuaciones desplegadas por la Superintendencia de Industria y Comercio, en su calidad de Autoridad Nacional de Protección de la Competencia, al aplicar la normatividad sobre libre competencia en este sector. Para ello, el texto se dividirá en dos partes: (i) se mostrará cómo está organizado el fútbol en el país y, (ii) se abordarán los casos de mayor relevancia, en los cuales se han aplicado normas de libre competencia económica en este deporte.

1. Organización del fútbol en Colombia

3. A partir de la expedición de la Ley 1967 del 11 de julio de 2019, el Ministerio del Deporte se constituye como la entidad gubernamental encargada de formular, adoptar, dirigir, coordinar, inspeccionar, vigilar, controlar y ejecutar la política pública, planes, programas y proyectos en materia del deporte².

4. Ahora, en lo que concierne al fútbol como espectáculo privado, hay tres entidades que juegan un papel fundamental en su desarrollo: (i) la Federación Colombiana de Fútbol (FCF); (ii) la División Mayor del Fútbol Colombiano (DIMAYOR); y (iii) la División Aficionada del Fútbol Colombiano (DIFÚTBOL). A continuación, se detallará el rol de cada una de las organizaciones deportivas mencionadas.

1.1. FCF

5. Fundada en 1924, es el único órgano rector de este deporte en el país. Está afiliada a la Federación Internacional de Fútbol Asociación (FIFA) y a la Confederación Sudamericana de Fútbol (CONMEBOL), además, se encuentra a cargo de las selecciones de fútbol de Colombia en sus ramas masculina y femenina, incluyendo todas sus categorías inferiores, así como de las selecciones de fútbol sala y fútbol playa. Dentro de sus competencias está la de impartir directrices a la DIMAYOR y la DIFÚTBOL, entidades

* Contribución de la Superintendencia de Industria y Comercio.

¹ El poder del fútbol. Disponible en: https://encuestacnc.com/attachments/article/108/El_poder_del_futbol.pdf. P. 11.

² Ley 1967 de 2019. Artículos 3 y 4.

encargadas de forma exclusiva a los asuntos relativos al fútbol profesional y aficionado en el país.

1.2. DIMAYOR

6. Es la entidad encargada de organizar, administrar y reglamentar los torneos de fútbol profesional en Colombia. En particular, tiene a cargo cinco (5) campeonatos: **(i)** la liga profesional de fútbol de primera división; **(ii)** el torneo de segunda división; **(iii)** la Copa Colombia; **(iv)** la Superliga; y **(v)** la liga profesional femenina. Estas competencias operan de la siguiente manera:

- La liga profesional está conformada por veinte (20) equipos de fútbol profesional de primera división. Se disputa semestralmente, teniendo dos campeonos por año, el primero del torneo apertura —primer semestre— y el segundo del torneo finalización —segundo semestre—. El formato de cada torneo comprende tres (3) fases eliminatorias.
- El torneo de segunda división se disputa semestralmente entre dieciséis (16) equipos de fútbol profesional de la segunda división y se desarrolla mediante tres (3) fases eliminatorias.
- La Copa Colombia se disputa entre equipos de la primera y segunda división. Se realiza anualmente a través de cinco (5) fases eliminatorias que se desarrollan durante todo el año.
- La Superliga se disputa entre los campeonos del torneo apertura y finalización de la liga profesional a través de dos (2) partidos (ida y vuelta) donde se define el campeón.
- La liga profesional femenina cuenta con la participación de diecisiete (17) equipos profesionales y se realiza a través de cuatro (4) fases que se juegan una vez al año. Al respecto, es importante indicar que esta liga no cuenta con una segunda división.

1.2.1. Sistema de Ascenso y Descenso

7. Para el desarrollo de los campeonatos indicados anteriormente, la **DIMAYOR** estableció que los mismos funcionaban como un sistema abierto que permite que los equipos de fútbol pasen de una división a otra. Esto asegura que los mejores equipos de segunda división puedan acceder a la primera categoría y que los equipos de primera división, que obtengan los peores resultados, salgan de dicha competición. En resumen, el Sistema de Ascenso y Descenso funciona de la siguiente manera:

- Ascenso de segunda a primera división: De acuerdo con el *Reglamento Torneo BetPlay Dimayor I 2023*³, los dos (2) equipos con mejor desempeño en la segunda división serán los que suban de categoría. Para ello deberán, por ejemplo, **(i)** ganar los dos (2) torneos de segunda división en un mismo año, **(ii)** ganar la Gran Final del torneo de segunda división; o **(iii)** tener el mejor puntaje en la tabla de reclasificación⁴ para disputar otras instancias que les permitan acceder a primera división.

³ Reglamento Torneo BetPlay. Disponible en: <https://dimayor.com.co/wp-content/uploads/2023/01/Regla-Torneo.pdf>.

⁴ Tabla general del año, donde se suman los puntos obtenidos en los torneos de apertura y finalización.

- Descenso de primera a segunda división: Según lo previsto en el *Reglamento Liga BetPlay Dimayor I 2023*⁵, los equipos que ocupen las dos últimas posiciones en la tabla de descenso (tabla promedio⁶) de la descenderán a la segunda división.

1.3. DIFÚTBOL

Es el ente encargado de organizar los torneos de fútbol aficionado en las categorías masculina y femenina. Entre estos se destacan el torneo de la Categoría Primera C (tercera división), el Torneo Sub-20, Sub-17, Sub-15 y Sub-13. A pesar de lo anterior, Colombia no cuenta con un sistema de ascenso y descenso entre la tercera y la segunda división, de manera que la única forma de acceder al fútbol profesional es a través de los equipos que hacen parte de estas competiciones.

2. Casos de aplicación del derecho de la competencia en el fútbol

8. El fútbol tiene un papel trascendental para nuestro país, como quiera que su realización genera un impacto significativo a nivel económico. En efecto, se ha evidenciado que:

“Cada año la industria del fútbol se consolida como una de las actividades deportivas que más ingresos generan a la economía global por entradas a los estadios, derechos de televisión, publicidad, contratos, venta de insumos, apuestas, transferencias de jugadores, ropa, accesorios deportivos y empleo formal e informal, entre otros aspectos”⁷.

9. En el caso de Colombia, la Superintendencia de Industria y Comercio, en ejercicio de sus funciones de inspección, vigilancia y control, ha tenido que intervenir en este sector para investigar conductas anticompetitivas que se habrían ejecutado en el contexto de este deporte. También para sancionar aquellas que resultaron violatorias de las disposiciones sobre protección de la libre competencia económica. Entre estas actuaciones, resultan relevantes las siguientes:

2.1. Indagación preliminar caso “Transferencias de jugadores”

10. En 2013, la Superintendencia de Industria y Comercio adelantó unas averiguaciones preliminares encaminadas a evaluar unos presuntos acuerdos anticompetitivos que impedían a los jugadores de fútbol profesional firmar con un equipo de fútbol en Colombia, luego de haber presentado su renuncia con otro, alegando justa causa.

11. Como resultado de estas actuaciones, se encontró que las conductas objeto de estudio no superaron el juicio de significatividad necesario para iniciar una investigación administrativa. En efecto, se evidenció que, del análisis del material recolectado dentro de la averiguación, las quejas relacionadas no eran representativas, además, existían otros mecanismos (figura de Habilidad a cargo de la Comisión del Estatuto del Jugador) que

⁵ Reglamento Liga I 2023. Disponible en: <https://dimayor.com.co/wp-content/uploads/2023/03/R-Liga-I-2023.pdf>.

⁶ Contiene el puntaje obtenido en los últimos tres años para las fases de todos contra todos.

⁷ El poder del fútbol. Disponible en: https://encuestacnc.com/attachments/article/108/El_poder_del_futbol.pdf. P. 92.

permitían resolver esas controversias en un plazo no mayor a cuarenta (40) días, por lo que no resultaba necesaria la intervención de la Autoridad

2.2. Sanción caso “Boletería”

12. En 2020, la Superintendencia de Industria y Comercio decidió una investigación administrativa que contó con la colaboración de una empresa como delatora, quien confesó su participación, reconoció su responsabilidad, y aportó documentos, correos electrónicos y declaraciones de sus funcionarios sobre la existencia y funcionamiento de un cartel empresarial.

13. En dicho caso se encontró acreditado un acuerdo ilegal entre la **FCF** y dos (2) empresas operadoras de boletería, a través del cual idearon y ejecutaron un sistema que limitó la libre competencia para favorecer a una de ellas en la adjudicación de un contrato de boletería para las “Eliminatorias al Mundial Rusia 2018”, y así desviar masivamente la boletería con fines de reventa a sobrepuestos de hasta 350%.

14. El sistema anticompetitivo se diseñó en el momento en que quedó al descubierto el escándalo del “*FIFA GATE*”, debido a que dirigentes del fútbol colombiano se encontraban preocupados por el caso internacional, por lo que decidieron llevar a cabo una “*Invitación a Cotizar*” para la selección de la agencia de boletería para el Mundial Rusia 2018, con el propósito de simular una licitación de operadores con múltiples oferentes, a pesar de que ya habían concertado un sistema anticompetitivo.

15. Para materializar sus conductas los cartelistas coordinaron su comportamiento para direccionar la adjudicación del contrato de boletería a una empresa en particular, y así excluir las ofertas de las demás empresas que participaron en el proceso. Con ese propósito, implementaron diferentes actos dirigidos inequívocamente a favorecer la elaboración, presentación y evaluación de la propuesta de dicha empresa ante la **FCF**.

16. En desarrollo de este sistema anticompetitivo ejecutaron diferentes actos de favorecimiento, en donde los cartelistas determinaron un valor concreto y específico para el anticipo que debía contener la propuesta de la empresa favorecida con el objetivo de que lograra ser la ganadora. Así mismo, establecieron conjuntamente el valor de la oferta económica que presentaría la empresa favorecida, con el fin de que fuera la oferta ganadora, para lo cual tuvieron acceso a información confidencial para revisar en tiempo real cada una de las propuestas que se presentaron por otros competidores ante la **FCF** y así coordinar el valor de la propuesta que la empresa favorecida debería presentar.

17. Así, en una estrategia plenamente concertada, miembros del Comité Ejecutivo de la **FCF** eligieron por unanimidad, y sin ningún tipo de reparo o deliberación, la propuesta presentada por la empresa favorecida por el acuerdo ilegal, con el fin de asegurar el favorecimiento ilícito y dar apariencia de legalidad al proceso de selección para no despertar ninguna sospecha.

18. Una vez aseguraron la adjudicación del contrato de boletería, suscribieron un contrato de cuentas en participación con el propósito de ocultar la dinámica ilegal que implementaron para el desvío masivo de boletería. Bajo ese ropaje, la empresa favorecida desvió masivamente la boletería a otro operador en los partidos de las eliminatorias para el Mundial de Rusia 2018 que la Selección Colombia de fútbol disputó en condición de local contra Perú, Argentina, Ecuador, Venezuela, Uruguay, Chile, Bolivia y Brasil.

19. Como consecuencia del acuerdo anticompetitivo, se ejecutó la reventa de la boletería a precios muy superiores a los establecidos por la **FCF**. A modo de ejemplo, en

el partido Colombia vs Brasil, considerado por los cartelistas como “*la joya de la corona*”, una boleta con un valor establecido de \$60.000, se vendió, por lo menos, en \$270.000, lo que representó un aumento de un 350% para el consumidor interesado en adquirir una boleta para dicho partido, siendo este tan solo el primer eslabón de la cadena.

20. Por lo anterior, al corroborarse la existencia de un sistema tendiente a limitar la libre competencia económica proscrito en el artículo 1 de la Ley 155 de 1959 (Prohibición general), la Superintendencia de Industria y Comercio impuso sanciones por seis (6) millones de dólares a los agentes involucrados en esta conducta anticompetitiva.

2.3. Apertura caso “Derechos deportivos”

21. En 2021, la Delegatura para la Protección de la Competencia inició una investigación administrativa contra unos clubes de fútbol profesional colombiano, así como contra algunas personas naturales, al encontrar que presuntamente infringieron la prohibición prevista en el artículo 1 de la Ley 155 de 1959, que se refiere a la limitación de la libre competencia en el mercado; en particular, frente a los derechos deportivos de los jugadores de fútbol colombiano.

22. El objeto de la investigación se centraba en la establecer la existencia de una práctica coordinada y anticompetitiva, por medio de la cual los presidentes de los clubes profesionales de fútbol habrían enviado comunicaciones a sus competidores para solicitar expresamente que no se negociaran los derechos deportivos de algunos de los jugadores a modo de sanción por el hecho de que estos habrían terminado o habrían estado próximos a terminar un vínculo contractual sin el beneplácito del empleador, en este caso, el equipo.

23. Concretamente, se encontraron tres modalidades distintas de comunicaciones intercambiadas entre los clubes de fútbol profesional. La primera, en la que los equipos de fútbol consideraban que no existía una justa causa para que los jugadores decidieran, unilateralmente, terminar la relación laboral alegando una causa imputable al club. En estos casos, el club consideraba que el contrato seguía vigente y, por lo tanto, los derechos deportivos no eran transferibles. La segunda, en la que los clubes impedían las transferencias de jugadores que terminaron su vínculo laboral, a su criterio, sin existir justa causa y cumplirse el plazo pactado. Por último, en la que se vetaban a los jugadores que no querían renovar sus contratos laborales que se encontraban próximos a terminar. Todas estas comunicaciones tenían como propósito presionar a los jugadores para que, en caso de querer vincularse con otro equipo, no negociaran sus derechos deportivos como jugadores libres, sino por intermedio de su antiguo empleador.

24. Sumado a lo anterior, dentro del material probatorio evaluado por la Superintendencia de Industria y Comercio, se encontraron dos motivaciones que, al parecer, explicaban las restricciones impuestas a los jugadores. Por una parte, la pretensión de recuperar la inversión que consideraban haber hecho en la formación de capital humano en los jugadores y, por otra, el interés de obtener ingresos adicionales por la transferencia temporal o definitiva de sus derechos deportivos.

25. Sobre el particular, los investigados presentaron un ofrecimiento de garantías encaminado a terminar la investigación administrativa, y con el cual se comprometieron, entre otros, a (i) realizar una reforma integral de los Estatutos de la FCF y la DIMAYOR, del Código Disciplinario Único de la FCF, y del Estatuto del Jugador de la FCF, con el fin de que los mismos reconozcan, garanticen y protejan la libre competencia en las negociaciones de los derechos deportivos de los jugadores de fútbol; (ii) establecer como órgano independiente de supervisión el “Oficial de Cumplimiento y Ética” de la DIMAYOR; (iii) implementar un sistema de gestión de denuncias tempranas para proteger a los jugadores, clubes y demás participantes del mercado de conductas anticompetitivas;

e (iv) implementar un sistema de información sobre la situación contractual de los jugadores profesionales.

26. Derivado de ello, en 2022, la Superintendencia de Industria y Comercio decidió aceptar el ofrecimiento presentado por los investigados y, como consecuencia, archivar la investigación administrativa adelantada contra estos. Lo anterior, al encontrar que los compromisos resultaban suficientes para modificar y cesar las conductas objeto de investigación, sumado a que, dichos ofrecimientos estaban encaminados a lograr un aumento en la eficiencia, innovación y competitividad en el mercado de los derechos deportivos de los jugadores profesionales y aficionados del fútbol colombiano, que indiscutiblemente se traduce en un aumento del bienestar para los futbolistas, el espectáculo y, por lo tanto, para el consumidor final.

27. Aunque la citada decisión no se encuentra en firme, resulta importante señalar que mediante dicho pronunciamiento la Superintendencia destacó la importancia de aplicar el régimen de libre competencia en los mercados laborales, dados los efectos negativos que conductas anticompetitivas en los mismos pueden traer sobre la eficiencia económica. En efecto, la Autoridad recalcó la necesidad de intervenir estos mercados por los grandes beneficios que se podrían generar a los trabajadores y empleados, al permitirles acceder a mejores oportunidades laborales, bien sea por medio del incremento de sus remuneraciones o mediante el otorgamiento de otros beneficios. Además, señaló que también favorece a los consumidores, pues el garantizar que los trabajadores cuenten con condiciones laborales favorables los motivará a realizar su labor de la mejor manera posible, lo que probablemente repercutirá en la creación o desarrollo de más o mejores productos.

3. Conclusión

28. En ejercicio de sus funciones, la Superintendencia de Industria y Comercio ha intervenido el deporte a través de distintas actuaciones que se han desplegado principalmente en el campo del fútbol. Lo anterior, teniendo en cuenta la importancia que tiene este deporte a nivel social y económico para el país. Así las cosas, la Autoridad Nacional de Protección de la Competencia ha emprendido los esfuerzos necesarios para prevenir, contrarrestar y sancionar las prácticas anticompetitivas que se han presentado en el desarrollo de este deporte, incluyendo la intervención en casos de acuerdos anticompetitivos relacionados con boletería y en aquellos que tienen ver con el mercado laboral presente en este sector.