



# Regulación de la concentración económica en Chile e Israel

Reglas especiales sobre concentración en el sistema financiero

## Autores

Christine Weidenslaufer  
[cweidenslaufer@bcn.cl](mailto:cweidenslaufer@bcn.cl)

James Wilkins Binder  
[jwilkins@bcn.cl](mailto:jwilkins@bcn.cl)

Nº SUP: 137757

## Resumen

En Chile, el objeto protegido por la normativa de libre competencia es la promoción y defensa de la libre competencia en los mercados. En términos generales, para ser consideradas como contrarias a la libre competencia, las conductas ilícitas deben estar asociadas a alguno de los casos del artículo 3º del DL Nº 211. Ellos se refieren, también de manera general, a acuerdos horizontales y verticales; abuso de posición dominante; fusiones y competencia desleal.

En materia de institucionalidad el sistema chileno adopta una fórmula dual, con el Tribunal de Defensa de la Libre Competencia y la Fiscalía Nacional Económica. El primero, como órgano jurisdiccional especial e independiente, que tiene atribuciones para juzgar, resolver y sancionar sobre asuntos contenciosos y no contenciosos en la materia. El segundo, como órgano encargado de investigar, acusar y fiscalizar en el ámbito de la libre competencia.

En Israel, la Ley de Competencia Económica 5748-1988 es la principal legislación que se ocupa de las cuestiones de competencia y antimonopolio en Israel. Su objetivo es evitar perjuicios a la competencia o al público y contiene las normas sustantivas que se aplican a diversas prácticas comerciales restrictivas. Sin embargo, en los últimos años se observa la adopción de nuevas normativas en materia de libre competencia. En particular, la Ley de Promoción de la Competencia y Reducción de la Concentración, promulgada en 2013 que tiene por objeto reducir la concentración del mercado en toda la economía y promover la competencia en varios sectores de la economía israelí.

## Introducción

A solicitud del requirente se revisa el sistema nacional de libre competencia, contenido en el Decreto Ley Nº 211 y el régimen regulatorio de libre competencia en Israel, con énfasis en las normas y resoluciones relativas a concentración económica en general, y particularmente la concentración en el mercado financiero.

Para elaborar el trabajo se utilizó información legislativa de cada país, de agencias gubernamentales, artículos de prensa y páginas web legales especializadas. Las traducciones son propias. Asimismo, en lo que respecta al régimen nacional, se basó en documento de esta biblioteca del año 2016 “Resumen del régimen jurídico de defensa de la libre competencia”.

## **I. La regulación de la libre competencia en Chile**

---

### **1. Marco regulatorio**

El principal cuerpo normativo es el Decreto con Fuerza de Ley N° 1 de 2005 del Ministerio de Economía, Fomento y Reconstrucción que fijó el texto refundido, coordinado y sistematizado del Decreto Ley N° 211 de 1973 (en adelante DL N° 211). Éste ha sido modificado en una serie de oportunidades, siendo sus últimas tres reformas introducidas por las leyes N°s 20.361, 20.971 y 20.945.

### **2. Objeto de la libre competencia**

El artículo 1° del DL N° 211 fija como su objeto “... la promoción y defensa de la libre competencia en los mercados”, sin entregar una definición de lo que se debe entender por libre competencia<sup>2</sup>.

De acuerdo a Felipe Irrarrázabal<sup>3</sup>, este artículo establece un objetivo amplio, considerando que mandata a los órganos de defensa de la competencia “a velar porque no se cometan ilícitos anticompetitivos” y además establece un deber de promoción, que se traduce en la difusión activa de la libre competencia en los mercados.

El mismo autor precisa que el sistema se basa en una ley general y por ello no admite excepciones respecto del sujeto de aplicación de ella, pudiendo ser ellos organismos públicos y privados y ciertamente el mercado (regulado o no)<sup>4</sup> (2010:2).

Finalmente, el inciso segundo del artículo 1° establece que “Los atentados contra la libre competencia en las actividades económicas serán corregidos, prohibidos o reprimidos en la forma y con las sanciones previstas en esta ley.”.

### **3. Conductas que se consideran contrarias a la libre competencia**

Para ser considerada como contraria a la libre competencia, las operaciones deberán estar asociadas a alguna de las conductas que son consideradas como atentatorias por el artículo 3° del DL N° 211. La

---

<sup>2</sup> No existe por lo demás un acuerdo de lo que debe entenderse por libre competencia. De hecho, la visión acerca de lo que se debe entender por ella ha ido variando con el tiempo. Es por este motivo que no entregamos una definición de libre competencia.

<sup>3</sup> Irrarrázabal, F. (2010:1).

<sup>4</sup> Irrarrázabal, F(2010:2).

fórmula utilizada por el legislador es dual, pues se establece en primer lugar una tipología genérica y luego ciertas conductas específicas que constituyen atentados en contra de la libre competencia. Así, el inciso primero dispone:

“El que ejecute o celebre, individual o colectivamente, cualquier hecho, acto o convención que impida, restrinja o entorpezca la libre competencia, o que tienda a producir dichos efectos, será sancionado con las medidas señaladas en el artículo 26 de la presente ley, sin perjuicio de las medidas correctivas o prohibitivas que respecto de dichos hechos, actos o convenciones puedan disponerse en cada caso”.

En general, el artículo 3º permite calificar acuerdos horizontales y verticales; abuso de posición dominante; fusiones y competencia desleal. Esta norma es considerada “abierta”, por cuanto cualquier acción potencialmente puede ser contraria a la libre competencia, en la medida que produzca efectos sobre los mercados afectados o que tienda a producir tales efectos.

Luego, el inciso segundo del mismo artículo establece una tipología de hechos, actos o convenciones que son contrarios a la libre competencia:

- Los acuerdos o prácticas concertadas que involucren a competidores entre sí, y que consistan en fijar precios de venta o de compra, limitar la producción, asignarse zonas o cuotas de mercado o afectar el resultado de procesos de licitación, así como los acuerdos o prácticas concertadas que, confiriéndoles poder de mercado a los competidores, consistan en determinar condiciones de comercialización o excluir a actuales o potenciales competidores.
- La explotación abusiva por parte de un agente económico, o un conjunto de ellos, de una posición dominante en el mercado, fijando precios de compra o de venta, imponiendo a una venta la de otro producto, asignando zonas o cuotas de mercado o imponiendo a otros abusos semejantes.
- Las prácticas predatorias, o de competencia desleal, realizadas con el objeto de alcanzar, mantener o incrementar una posición dominante.
- La participación simultánea de una persona en cargos ejecutivos relevantes o de director en dos o más empresas competidoras entre sí, siempre que el grupo empresarial al que pertenezca cada una de las referidas empresas tenga ingresos anuales por ventas, servicios y otras actividades del giro que excedan las cien mil unidades de fomento en el último año calendario. Con todo, sólo se materializará esta infracción si transcurridos noventa días corridos, contados desde el término del año calendario en que fue superado el referido umbral, se mantuviere la participación simultánea en tales cargos.

De la lectura del artículo se confirma que las conductas ilícitas en materia de libre competencia se encuentran descritas de manera general, como todo acto que impida, restrinja o entorpezca de cualquier forma o tienda a producir tales efectos respecto de la libre competencia. Con esto, por ejemplo, la existencia de concentración en un mercado determinado, no necesariamente es considerado como contraria a la libre competencia y, por tanto, antijurídico y sancionable; ello ocurrirá en la medida que, derivado de tal concentración se impida, restrinja o impida la libre competencia en el mercado respectivo.

#### **4. Institucionalidad**

#### a. Tribunal de Defensa de la Libre Competencia

De acuerdo con el artículo 18° del DL N° 211, el Tribunal de Defensa de la Libre Competencia (TDLC), es un órgano jurisdiccional especial e independiente, que tiene atribuciones para juzgar, resolver y sancionar, entre otros, sobre asuntos contenciosos y no contenciosos.

Los asuntos contenciosos son aquellos en que se han ejecutado conductas que pueden constituir infracciones, es decir, conductas que contravienen lo dispuesto en el artículo 3° transcrito.

Un segundo grupo de asuntos son los no contenciosos. A través de este procedimiento, quienes tengan un interés legítimo o la Fiscalía Nacional Económica (FNE) pueden solicitar al TDLC que conozca de asuntos “que puedan infringir las disposiciones de la presente ley, sobre hechos, actos o contratos existentes, así como aquellos que le presenten quienes se propongan ejecutarlos o celebrarlos, para lo cual, en ambos casos, podrá fijar las condiciones que deberán ser cumplidas en dichos hechos, actos o contratos”.

La diferencia fundamental entre uno y otro tipo de asuntos está en el resultado que se obtiene en cada caso. Así, en los asuntos contenciosos la sentencia absolverá o condenará a quienes hayan sido acusados de realizar un acto contrario a la libre competencia, imponiéndole una o más sanciones o medidas que el artículo 26° del DL N° 211 establece. En el caso de los asuntos no contenciosos, la resolución del TDLC deberá considerar o no la conducta como contraria a la libre competencia, y en este último caso sólo podrá fijar las condiciones que los partícipes deben cumplir a fin de que dicha conducta sea considerada ajustada a derecho.

De manera general, el procedimiento es escrito. En el caso de los asuntos contenciosos, éste se inicia con un requerimiento de la FNE o una demanda de un particular. Luego, pueden contestar los requeridos o demandados. A continuación, el TDLC puede llamar a las partes a conciliación. Si ésta no prospera, se da inicio a un periodo probatorio. Luego, las partes pueden solicitar efectuar alegatos. Finalmente, el tribunal dictará sentencia, fundada en los hechos, el derecho y los antecedentes económicos en base a las cuales se pronuncia.

De las sentencias del TDLC se puede recurrir de reclamación ante la Corte Suprema.

#### b. Fiscalía Nacional Económica

Esencialmente corresponde a la FNE investigar, acusar y fiscalizar. La institución puede actuar de oficio o por denuncias de terceros. Se trata de un servicio público descentralizado, con personalidad jurídica y patrimonio propio, independiente de todo organismo o servicio (artículo 33).

El jefe superior de este servicio es el Fiscal Nacional Económico, cuyas atribuciones y deberes se encuentran establecidos en el artículo 39 del DL N° 211. Conforme con el inciso primero “...en el ejercicio de sus funciones, será independiente de todas las autoridades y tribunales ante los cuales actúe. Podrá,

en consecuencia, defender los intereses que le están encomendados en la forma que estime arreglada a derecho, según sus propias apreciaciones.”.

En cuanto a sus atribuciones y deberes, ellas están establecidas en el inciso segundo del artículo citado y algunas de ellas son: i) investigar las acciones que potencial constituyen infracciones al DL N° 211; ii) actuar ante los tribunales; iii) requerir al TDLC la adopción de medidas preventivas en el marco de sus investigaciones; iv) velar por el cumplimiento de sus propias resoluciones en materias de operaciones de concentración, así como de los fallos y decisiones que dicten el Tribunal de Defensa de la Libre Competencia o los tribunales de justicia en las materias a que se refiere esta ley; v) informar técnicamente a solicitud del TDLC; vi) solicitar información a organismos públicos y a particulares, etc.

Una vez iniciada una investigación por la FNE, ella debe informar al interesado o afectado, a menos que el TDLC la libere de este requisito. Sin embargo, previa notificación al Presidente del TDLC, la Fiscalía puede calificar que sus investigaciones sean reservadas.

La FNE, en casos graves y calificados de investigaciones destinadas a acreditar conductas de colusión, podrá solicitar mediante petición fundada y con la aprobación previa del TDLC, autorización al Ministro de la Corte de Apelaciones que corresponda para que las policías utilicen técnicas intrusivas de investigación, tales como: entrar a recintos públicos o privados y, si fuere necesario, a allanar y descerrajar; registrar e incautar toda clase de objetos y documentos que permitan acreditar la existencia de la infracción; autorizar la interceptación de toda clase de comunicaciones, y ordenar a cualquier empresa que preste servicios de comunicaciones, que facilite copias y registros de las comunicaciones transmitidas o recibidas por ella.

## 5. Operaciones de concentración

La Ley N° 20.945, que Perfecciona el Sistema de Defensa de la Libre Competencia, dentro de sus modificaciones al Decreto Ley N° 211, introdujo un nuevo Título IV, denominado “De Las Operaciones de Concentración”, mediante el cual se estableció un nuevo régimen de control de operaciones de concentración, que vino a recoger “los objetivos propuestos por el informe de la OCDE para un nuevo régimen de control de operaciones de concentración en Chile”<sup>5</sup>.

De acuerdo con los fundamentos del mensaje del proyecto de ley que dio origen a la citada ley, los principales objetivos de las modificaciones en materia de operaciones de concentración, fueron<sup>6</sup>:

- La inclusión de un régimen específico de control de operaciones de concentración en la Ley de Defensa de la Libre Competencia.
- La definición de qué operaciones están sujetas al control de operaciones de concentración e incorporación de un sistema claro de notificación de dichas operaciones.
- El establecimiento de un procedimiento eficiente, transparente, previsible y colaborativo para el análisis de las operaciones de concentración.

---

<sup>5</sup> Fisher (2018:12).

<sup>6</sup> (Fisher, 2018:13).

- La adopción de un estándar sustantivo en virtud del cual las operaciones de concentración serán analizadas y,
- La presencia de herramientas de aplicación y sanciones adecuadas para garantizar la eficacia del régimen de control de operaciones de concentración.

## II. La regulación de la libre competencia en Israel

---

En este apartado se aborda el régimen regulatorio de Israel de libre competencia, con énfasis en las normas y resoluciones relativas a concentración económica en general, y particularmente la concentración en el mercado financiero.

### 1. La regulación de la libre competencia

La Ley de Competencia Económica 5748-1988 (*Economic Competition Law 5748-1988*) es la principal legislación que se ocupa de las cuestiones de competencia y antimonopolio en Israel. Su objetivo es evitar perjuicios a la competencia o al público y contiene las normas sustantivas que se aplican a diversas prácticas comerciales restrictivas (arreglos restrictivos, fusiones, monopolios, grupos concertados e importadores oficiales)<sup>7</sup>.

Sin embargo, en los últimos años se observa la adopción de nuevas normativas en materia de libre competencia. En particular, la Ley de Promoción de la Competencia y Reducción de la Concentración (*Law for Promotion of Competition and Reduction of Concentration, 5774-2013*), promulgada en 2013 (que se analizara a continuación), tiene por objeto reducir la concentración del mercado en toda la economía y promover la competencia en varios sectores de la economía israelí<sup>8</sup>.

Otra ley relevante se aprobó al año siguiente. La Ley de Promoción de la Competencia en el Sector de Alimentos, 5974-2014 (*Foods Sector Competition Promotion Law, 5974-2014*) se sumó a las prohibiciones impuestas por la Ley de Competencia Económica. El objetivo de la Ley Alimentaria es aumentar la competencia en el sector alimentario y en el sector de productos de consumo para reducir los precios de los bienes de consumo para el consumidor<sup>9</sup>.

### 2. La Ley de Promoción de la Competencia y Reducción de la Concentración

#### a) Antecedentes de la ley anticoncentración

Un estudio del Banco de Israel, elaborado en 2009, sobre grupos empresariales, mostró que, en comparación con otros países desarrollados, el nivel de concentración en Israel era alto, lo que se reflejaba en el número de grupos empresariales existentes, y que estos grupos poseían altos niveles de apalancamiento financiero. El estudio sugirió que esta estructura de grupos empresariales podía

---

<sup>7</sup> Eyal-Boger et al (2021).

<sup>8</sup> Eyal-Boger et al (2021).

<sup>9</sup> Israel Competition Authority (2015).

constituir un riesgo para la estabilidad financiera de Israel debido al tamaño y la complejidad de los grupos<sup>10</sup>. Según información de prensa, hace diez años, unos pocos grandes conglomerados y empresas familiares solían dominar la economía israelí, en particular en sectores como los servicios financieros y la energía<sup>11</sup>.

Por ello, en octubre de 2010 se estableció el Comité Gubernamental para el Aumentar la Competitividad en la Economía para examinar la competitividad general del mercado en Israel y recomendar posibles herramientas de política para promover la competitividad del mercado<sup>12</sup>. De acuerdo a un informe del Comité de 2011, la excesiva concentración de la economía israelí se manifestaba en el control que tales conglomerados empresariales ejercían en los activos financieros y no financieros de la economía. El Comité concluyó que este control se lograba, en muchos casos, a través de grupos empresariales con una estructura piramidal<sup>13</sup>.

Además, el Comité señaló que esta estructura de mercado concentrada planteaba una preocupación sobre los efectos adversos en la resiliencia del sistema financiero, en el nivel de competencia y también en los ahorrantes, los accionistas minoritarios de empresas que cotizan en bolsa y los tenedores de bonos corporativos<sup>14</sup>.

Por tanto, el Comité efectuó recomendaciones para aumentar la competitividad en la economía israelí, garantizar un mercado más competitivo y eficiente, proteger a los inversionistas públicos y fortalecer la resiliencia y estabilidad de los intermediarios financieros<sup>15</sup>. Dichas recomendaciones, al igual que la estructura de la ley, recaían sobre tres ámbitos: la obligación de tener en cuenta los niveles de concentración en toda la economía y el nivel de competencia en industrias específicas al asignar derechos; la limitación del control de las sociedades piramidales; y la separación entre grandes sociedades no financieras y grandes entidades financieras<sup>16</sup>.

## **b) El contenido de la ley anticoncentración**

Con el objetivo de implementar las recomendaciones del Comité, en 2013 se promulgó la Ley de Promoción de la Competencia y Reducción de la Concentración (*Law for Promotion of Competition and Reduction of Concentration, 5774-2013*)<sup>17</sup>, en adelante “la ley anticoncentración”, hasta su completa implementación en diciembre de 2019<sup>18</sup>.

De acuerdo con un informe del año 2020, del Centro de Investigación e Información de la Knesset (Parlamento Israelí) -en adelante, el informe de 2020, la ley anticoncentración es la única legislación de su tipo en el mundo, en cuanto a las limitaciones que impone a los grupos empresariales piramidales y

---

<sup>10</sup> Botosh (2020:1).

<sup>11</sup> Kiernan (n.d.).

<sup>12</sup> Botosh (2020:1).

<sup>13</sup> Israel Competition Authority (2013).

<sup>14</sup> Israel Competition Authority (2013).

<sup>15</sup> Israel Competition Authority (2013).

<sup>16</sup> Israel Competition Authority (2013).

<sup>17</sup> Israel Competition Authority (2013).

<sup>18</sup> Botosh (2020:1).



las estipulaciones que contiene respecto a la separación de sociedades no financieras y entidades financieras<sup>19</sup>.

Esta ley se basaría en una perspectiva innovadora sobre la competencia, un examen de la concentración agregada, en oposición a la perspectiva adoptada por las leyes antimonopolio, que se centran en la competencia en un sector específico o en varias industrias. Solo una vez antes en la historia económica se habrían aprobado leyes que imponen limitaciones similares: durante la década de 1930 en los Estados Unidos<sup>20</sup>.

Los analistas en Israel estimaban, en 2013, que aproximadamente 40 empresas que transaban en bolsa, con un valor de mercado total de \$25 mil millones de dólares (a esa fecha), tendrían que ser privatizadas o al menos refinanciadas bajo la nueva legislación<sup>21</sup>.

Siguiendo las recomendaciones del Comité, la ley regula las consideraciones sobre la concentración de toda la economía en la asignación de derechos a entidades privadas, en dos secciones<sup>22</sup>:

- La primera sección trata sobre la obligación de un ministerio de gobierno que busca asignar activos públicos (licencias, contratos o acciones en infraestructuras esenciales y en la privatización de empresas gubernamentales) a “entidades concentradas”, de tomar en consideración, en consulta con el Comité para Reducir la Concentración, el nivel de concentración de toda la economía. El Director General de la Autoridad Antimonopolio funge como Presidente del Comité para Reducir la Concentración y entre sus miembros se encuentran el Director General del Ministerio de Hacienda y el Titular del Consejo Económico Nacional. Los dictámenes del Comité se publican en el sitio web del Ministerio de Hacienda.

En este contexto, las actividades del Comité incluyen la elaboración y publicación de listados de empresas con un nivel significativo de actividad económica (tanto sociedades no financieras como entidades financieras) y entidades titulares de derechos sobre infraestructuras esenciales (denominadas conjuntamente “entidades concentradas”), de acuerdo a la Ley. Estas listas se publican en Reshumot (la publicación oficial del gobierno) y en el sitio web del Ministerio de Hacienda.

- La segunda sección trata de la obligación de cualquier ministerio gubernamental que pretenda asignar un derecho a una entidad privada, de tener que considerar la “promoción de la competencia específica de la industria”. Esta obligación se aplica a los derechos que impliquen contratos o participaciones significativas de infraestructuras esenciales o una licencia (aunque no sea para una infraestructura esencial) y siempre que, por la naturaleza del derecho, su valor económico o la ley que le sea de aplicación ello, el número de operadores en la industria relevante sea limitado.

---

<sup>19</sup> Botosh (2020:5).

<sup>20</sup> Botosh (2020:5).

<sup>21</sup> Kiernan (n.d.).

<sup>22</sup> Israel Competition Authority (2013).



Además, con respecto a un derecho que aparece en la “Lista de Derechos” publicada por el Director General de la Autoridad Antimonopolio, existe la obligación de consultar con el Director General sobre las consideraciones de promover la competencia dentro de una industria. La Lista de Derechos se publica en el Reshumot y en el sitio web de la Autoridad y las decisiones del Director General también se publican en el sitio web.

De acuerdo con información de prensa, este capítulo tiene por objeto dismantelar las estructuras de participación empresarial de varios niveles, o “pirámides empresariales”, como se las conoce en Israel, y habría sentado un precedente mundial. Según la ley, ningún grupo puede tener más de dos niveles de empresas que cotizan en bolsa (ya sea que hayan emitido acciones o bonos). Entre otras cosas, esto tiene como objetivo obstaculizar a los accionistas mayoritarios que toman las riendas de las empresas en la parte inferior de la pirámide a pesar de poseer solo una pequeña fracción del capital social de una empresa<sup>23</sup>.

Las “pirámides” que, a la fecha de entrada en vigor de la ley, controlasen más de dos empresas, estaban obligadas a vender estos negocios a fines de 2019.

Asimismo, la anticoncentración tiene por objetivo impedir que las grandes instituciones financieras posean un “negocio financiero significativo” al mismo tiempo que un “negocio no financiero significativo”. Los conglomerados de empresas tenían hasta diciembre de 2019 para deshacerse de los activos<sup>24</sup>.

### c) La implementación de la ley anticoncentración

La implementación de cada uno de estos capítulos fue analizada separadamente por el Centro de Investigación e Información de la Knesset (Parlamento Israelí) en un informe del año 2020<sup>25</sup>. El informe aclara que, si bien lleva tiempo evaluar el impacto de la ley anticoncentración en la economía utilizando herramientas empíricas, como evaluar los cambios en la asignación de los recursos del mercado (crédito, empleados, productos, etc.), además que medir el efecto directo de la ley requiere aislar el efecto de otras variables (ej. regulaciones financieras adicionales, ciclos económicos, etc.), desde un punto de vista cualitativo, la mera implementación de la ley habría supuesto una reducción del nivel de concentración agregada<sup>26</sup>.

De acuerdo al informe, un análisis preliminar del impacto económico de la citada norma, que examina principalmente los efectos a corto plazo, indica los siguientes hallazgos<sup>27</sup>:

- **Crédito:** Durante la última década, habría habido una reducción sustancial en la concentración del crédito empresarial. La participación del crédito bancario a los 20 grupos más grandes de prestatarios disminuyó del 54,6% en 2008 al 30,4% en 2017; las deudas bancarias de sociedades de cartera apalancadas de propiedad de los 20 mayores grupos de prestatarios se redujeron en un 45% entre 2008 y 2016; entre 2011 y 2018, el crédito bancario a pequeñas empresas aumentó

<sup>23</sup> Baum et al (2013).

<sup>24</sup> Kiernan (n.d.).

<sup>25</sup> Botosh (2020:1).

<sup>26</sup> Botosh (2020:2).

<sup>27</sup> Botosh (2020:2).

un 55 %, el crédito bancario a medianas empresas aumentó un 30,6 % y el crédito bancario a grandes empresas disminuyó un 7,6%.

- **Mercados de capital:** En los últimos años se habría visto una disminución sustancial en la capitalización de mercado de las principales sociedades de cartera que cotizan en bolsa y un aumento en el capital flotante en las empresas que cotizan, especialmente entre las 20 empresas que tienen la capitalización de mercado más alta. Además, un estudio realizado por la Bolsa de Valores de Tel Aviv sobre el impacto de la citada ley mostraría que las empresas públicas excluidas de la lista valían alrededor de 31 mil millones de shekels<sup>28</sup>, de los cuales alrededor de 15 mil millones de shekels<sup>29</sup> se borraron por completo del valor total del mercado de valores.
- **Inversionistas institucionales:** Uno de los cambios ocurridos entre 2013 y 2019 habría sido el aumento en el poder de los inversionistas institucionales. El porcentaje de crédito comercial otorgado por estos inversionistas aumentó del 18,4% en 2013 al 21,3% en 2019 y su porcentaje de tenencia aumentó del 15,3% en 2013 al 22,7% en 2019. El informe señala que el mayor poder de los inversionistas institucionales plantea problemas adicionales que deben abordarse: la regulación de estos inversores, los patrones de su participación en la gestión de sociedades, la forma en que votan en las juntas públicas de accionistas de las sociedades, etc.

Asimismo, el informe de 2020 al Knesset analizó la implementación de la ley anticoncentración de acuerdo a los objetivos de cada capítulo de ésta:

- **Toma en consideración la concentración agregada y la competitividad sectorial al asignar los derechos de infraestructuras esenciales y al privatizar empresas estatales:**

Para estos efectos se formó el Comité para Reducir la Concentración, integrado por el Director General del Ministerio de Finanzas, el Director General de la Autoridad de Competencia de Israel y el Titular del Consejo Económico Nacional, el que publicó 27 informes sobre temas de concentración agregada entre 2015 y 2019<sup>30</sup>.

En marzo de 2019 se publicó una metodología para examinar la concentración agregada, la que delineó varios parámetros para definir los elementos del mercado concentrador y medir su fuerza de mercado. En septiembre de 2019 se definieron 75 grupos como elementos concentradores<sup>31</sup>.

- **Desmantelamiento de la estructura piramidal de las empresas públicas israelíes para diciembre de 2019:**

Según un documento de la Bolsa de Valores de Tel Aviv, 29 empresas cambiaron su estructura de propiedad entre 2013 y 2019. Catorce de dichas empresas informaron que habían tomado estos pasos debido a las disposiciones de la ley anticoncentración. Sigue existiendo un desacuerdo con respecto a un grupo<sup>32</sup>.

<sup>28</sup> Equivalentes actualmente a 8.490.228.066 de dólares.

<sup>29</sup> Equivalentes actualmente a 4.108.236.014 de dólares.

<sup>30</sup> Botosh (2020:1).

<sup>31</sup> Botosh (2020:1).

<sup>32</sup> Botosh (2020:1).

- **Separación de participaciones reales de participaciones financieras en Israel para 2019:**

En 2019, Israel tenía 21 grupos definidos como sociedades no financieras significativas (facturación o crédito anual superior a 6 mil millones de shekels<sup>33</sup>) y 18 grupos definidos como entidades financieras significativas (con más de 40 mil millones de shekels<sup>34</sup> en activos)<sup>35</sup>.

Según los informes de las sociedades a la Bolsa de Valores, ocho grupos empresariales definidos como accionistas de control tanto en sociedades no financieras significativas como en entidades financieras significativas han vendido sus participaciones reales o financieras desde la entrada en vigor de la Ley de Concentraciones<sup>36</sup>.

### 3. La regulación de la banca

La industria bancaria se rige, principalmente, por la Ley de Concesión de Licencias Bancarias (*Banking (Licensing) Law*) de 1981, la Ley del Banco de Israel (*Bank of Israel Law*) de 2010, y la Ley Bancaria de Servicio al Cliente (*Banking (Customer Service) Law*), y la Ley de Supervisión de Servicios Financieros Regulados de 2016 (*Financial Services Supervision (Regulated Financial Services) Law 2016*)<sup>37</sup>.

El principio fundamental que guía la actividad del Banco de Israel (y a su Departamento de Supervisión Bancaria) es la estabilidad de la corporación bancaria. Lo anterior, por cuanto el sistema bancario israelí está altamente centralizado y consta de pocos actores. Solo recientemente se aprobó que un nuevo banco digital pudiera comenzar sus operaciones (One-Zero Bank, que debía comenzar a operar en 2022), así como una fusión entre Bank Mizrahi y Union Bank, pues el Banco de Israel prioriza la estabilidad sobre la competencia o la multiplicidad de actores en el mercado<sup>38</sup>.

El Supervisor de Bancos ha emitido, entre otras directivas, las llamadas Directrices para la Correcta Gestión Bancaria (*Proper Banking Management Directives*), sobre diversas áreas, tales como: medición y adecuación del capital, administración y control interno, crédito e inversiones, riesgo financiero, gestión de riesgos, relación banco-cliente, y cuentas de clientes, préstamos, valores y tarjetas de débito<sup>39</sup>.

En materia de concentración económica, la Ley de Concesión de Licencias Bancarias fija las actividades en las que un banco puede participar e impone restricciones a la posesión de un medio de control por parte de una corporación bancaria o su accionista mayoritario, de conformidad con varias reformas que fueron necesarias para aumentar la competencia en los sistemas bancario y financiero de Israel<sup>40</sup>.

<sup>33</sup> Equivalentes actualmente a 1.642.896.934 de dólares.

<sup>34</sup> Equivalentes actualmente a 10.952.665.858 de dólares.

<sup>35</sup> Botosh (2020:1).

<sup>36</sup> Botosh (2020:1-2).

<sup>37</sup> Lachmanovitch y Fuchs (2022).

<sup>38</sup> Lachmanovitch y Fuchs (2022).

<sup>39</sup> Lachmanovitch y Fuchs (2022).

<sup>40</sup> Lachmanovitch y Fuchs (2022).

Esta misma norma establece la “singularidad de la ocupación”, es decir, las actividades que solo puede realizar una corporación bancaria que tenga una licencia, como recibir depósitos (de 30 o más personas a la vez) y proveer crédito al mismo tiempo, así como la emisión de valores que requieren un prospecto conforme a la Ley del Mercado de Valores y otorgar crédito simultáneamente. De ello se deduce que, si bien la legislación bancaria no prohíbe la competencia en la concesión de crédito, sólo un banco u otra corporación bancaria tiene derecho a otorgar crédito contra la recepción de depósitos del público<sup>41</sup>.

#### **a) La provisión de crédito no bancario**

Por su parte, la Ley de Supervisión de Servicios Financieros Regulados de 2016 es la primera ley que regula las actividades de los prestamistas no bancarios, que hasta ese momento solo estaban sujetos a una legislación esporádica (como la Ley de Regulación de Préstamos No Bancarios de 1993), pero no estaban sujetos a un regulador designado<sup>42</sup>.

En virtud de esta ley, se estableció un nuevo regulador, el Supervisor de Servicios Financieros, bajo la Autoridad del Mercado de Capitales, Seguros y Ahorro, que desde entonces se ha convertido en una autoridad independiente (hasta noviembre de 2016, dependía del Ministerio de Hacienda). Esta ley establece directivas similares a la legislación bancaria descrita anteriormente y faculta al nuevo regulador a dictar directivas sobre la adecuada gestión de las entidades bajo su supervisión, similares a las Directivas de Correcta Gestión Bancaria del Supervisor de Bancos<sup>43</sup>.

Desde la promulgación de la Ley de Supervisión de Servicios Financieros Regulados se han realizado diversas modificaciones legales que han introducido en su ámbito de aplicación a entidades financieras adicionales, que ya compiten hoy en el sistema bancario (y se espera que compitan con mayor vigor en el futuro), tales como las plataformas de préstamos entre pares (*peer-to-peer lending*); los emisores de tarjetas de crédito, que no están exentos de la aplicación de la ley, como lo están las empresas de tarjetas de crédito; y las cooperativas de ahorro y crédito, cuyas actividades se asemejan a las actividades de los bancos pequeños<sup>44</sup>.

#### **b) La provisión de servicios de información financiera no bancarios**

El 4 de noviembre de 2021 se publicó la Ley de Servicios de Información Financiera, 5721-2021, que busca aplicar la reforma de banca abierta a entidades fuera del sistema bancario. Esta ley incluye disposiciones relativas a la supervisión de las entidades que deseen brindar un servicio de información financiera a sus clientes (incluida la supervisión de estas entidades, en la medida en que no estén ya bajo la supervisión de un regulador financiero), bajo la Autoridad de Valores. Asimismo, el memorándum de la Ley Reguladora de la Ocupación de los Servicios de Pago antes mencionado, incluye, entre otras, disposiciones relativas a la iniciación de pagos y al envío de instrucciones de pago a través de la banca abierta<sup>45</sup>.

---

<sup>41</sup> Lachmanovitch y Fuchs (2022).

<sup>42</sup> Lachmanovitch y Fuchs (2022).

<sup>43</sup> Lachmanovitch y Fuchs (2022).

<sup>44</sup> Lachmanovitch y Fuchs (2022).

<sup>45</sup> Lachmanovitch y Fuchs (2022).

### c) Exenciones para la provisión de servicios financieros por parte de entidades sin licencia bancaria

En septiembre de 2022 se actualizaron las normas que permiten, en determinadas circunstancias, la prestación de los servicios de crédito o de activos financieros sin licencia (Reglamento de Supervisión de Servicios Financieros (Servicios Financieros Regulados) (Exención de la Obligación de Licenciar), 5782-2022, o *The Supervision of Financial Services (Regulated Financial Services) (Exemption from Licensing Obligation) Regulations, 5782-2022*)<sup>46</sup>.

La Ley de Supervisión de Servicios Financieros Regulados de 2016 prohíbe la provisión de tales servicios financieros en Israel sin una licencia emitida por la Autoridad del Mercado de Capitales. Esta obligación también incluye los casos en que la actividad o servicio crediticio en activos financieros es accesoria a una actividad principal completamente diferente de empresas que no se perciben a sí mismas como entidades “financieras”<sup>47</sup>.

Sin embargo, las normas actualizadas permiten la provisión de varios servicios sin licencia, en los siguientes casos<sup>48</sup>:

- Sociedades extranjeras de países de la OCDE que posean diversas licencias para la actividad financiera en sus domicilios (como bancos, aseguradoras, etc.).
- Entidades que brindan crédito en mercados relativamente bien desarrollados, en el contexto de actores de préstamo sofisticados (por ejemplo, una empresa que brinda crédito “solo a corporaciones comerciales”, en transacciones por no menos de 3 millones de shekels); o cuando el giro de la entidad sea otorgar crédito a personas jurídicas a través de un fondo de capital de riesgo.
- Asociaciones cooperativas (como las comunidades agrícolas conocidas como moshavim o aldeas cooperativas), respecto de la relación entre la asociación y sus miembros y las corporaciones bajo su control.
- Ciertos casos en los que la actividad de servicio financiero es secundaria y limitada, en comparación con el negocio principal, como una cuenta fiduciaria administrada por un abogado o un contador para sus clientes o un hotel que lleva a cabo una actividad limitada de cambio de moneda extranjera para sus huéspedes.

Las nuevas regulaciones incluyen actualizaciones de varias exenciones existentes. Entre otros cambios, la exención para los titulares de una licencia para transacciones de instrumentos financieros derivados o reventa de valores se limitó, por un lado, a los titulares de licencias en los países de la OCDE, pero, por otro lado, se extendió también a los prestamistas de valores. La exención para las aseguradoras con licencia en los países de la OCDE se amplió para incluir también el servicio en activos financieros y no solo la provisión de crédito<sup>49</sup>.

<sup>46</sup> Goldfarb Seligman (2022).

<sup>47</sup> Goldfarb Seligman (2022).

<sup>48</sup> Goldfarb Seligman (2022).

<sup>49</sup> Goldfarb Seligman (2022).

Además, la actualización agregó un nuevo tipo de exención: los servicios de pago proporcionados por empresas extranjeras. Esta exención, de carácter temporal (hasta fines de 2023), se aplicará a las empresas extranjeras que sean titulares de una licencia para realizar servicios de pago en la Unión Europea, Reino Unido o Estados Unidos, para que puedan prestar servicios de pago, incluida la provisión de crédito, en Israel, sin necesidad de contar con una licencia israelí<sup>50</sup>.

## Referencias normativas

### 1. Chile

Decreto Ley N° 211. Disponible en: <https://bcn.cl/2k33e> (abril, 2023).

Constitución Política de la República. Disponible en: <https://bcn.cl/2f6sk> (abril, 2023).

### 2. Israel

Ley de Competencia Económica 5748-1988 (*Economic Competition Law 5748-1988*). Disponible en: [https://www.gov.il/BlobFolder/legalinfo/competitionlaw/en/englishsite\\_Economic%20Competition%20Law.pdf](https://www.gov.il/BlobFolder/legalinfo/competitionlaw/en/englishsite_Economic%20Competition%20Law.pdf) (abril, 2023).

Ley de Promoción de la Competencia en el Sector de Alimentos, 5974-2014 (*Foods Sector Competition Promotion Law, 5974-2014*). Disponible en: <https://www.gov.il/en/Departments/legalInfo/opinion115> (abril, 2023).

Ley de Promoción de la Competencia y Reducción de la Concentración (*Law for Promotion of Competition and Reduction of Concentration, 5774-2013*). Disponible en: <https://www.gov.il/en/Departments/legalInfo/concentrationlaw> (abril, 2023).

Reglamento de Supervisión de Servicios Financieros (Servicios Financieros Regulados) (Exención de la Obligación de Licenciar), 5782-2022, o *The Supervision of Financial Services (Regulated Financial Services) (Exemption from Licensing Obligation) Regulations, 5782-2022*). Disponible en: [https://www.isa.gov.il/sites/ISAEng/1489/FintechInnovationHub/Documents/exemption\\_from\\_licensing\\_requirements.pdf](https://www.isa.gov.il/sites/ISAEng/1489/FintechInnovationHub/Documents/exemption_from_licensing_requirements.pdf) (abril, 2023).

## Referencias bibliográficas

BCN (2016). *Resumen del régimen jurídico de defensa de la libre competencia*. Elaborado por Guido Williams. Disponible en: [www.bcn.cl](http://www.bcn.cl) (Abril, 2023)

Baum, I., Zrahiya, Z., & Coren, O. (2013, December 29). *What is Israel's new Business Concentration Law and why should we care?* Business. *Haaretz.com*. Disponible en:

<sup>50</sup> Goldfarb Seligman (2022).



<https://www.haaretz.com/israel-news/business/2013-12-29/ty-article/q-a-on-business-concentration-law/0000017f-db5f-d3ff-a7ff-fbff50b00000> (abril, 2023).

Botosh, N. (2020, Febrero 25). *A Description and Analysis of the Implementation of the Concentration Law and Its Economic Impact on the Israeli Economy*. Knesset Research and Information Center. Disponible en: <https://m.knesset.gov.il/EN/activity/mmm/DescriptionandAnalysisConcentrationLaw.pdf> (abril, 2023).

Eyal-Boger, T., Schwartz, Z. y Brown, S. (2021, Julio 14). *Israel: Competition Law Regime*. GCR. Disponible en: <https://globalcompetitionreview.com/review/the-european-middle-east-and-african-antitrust-review/2022/article/israel-competition-law-regime> (abril, 2023).

Fisher, M. (2018) *Control de operaciones de concentración. Una primera mirada al sistema que introdujo la Ley 20.945*. Disponible en: <https://repositorio.uchile.cl/bitstream/handle/2250/159196/Control-de-operaciones-de-concentración-una-primera-mirada-al-sistema-que-introdujo-la-Ley-20.945.pdf?sequence=1> (abril, 2023).

Goldfarb Seligman. (2022, Septiembre 18). *Updates to the Supervision of Financial Services Law - Goldfarb Seligman*. Disponible en: <https://www.goldfarb.com/update/updates-to-the-supervision-of-financial-services-law/> (abril, 2023).

Hanoh, O. et al. (2023). *Comparative Legal Guides | Israel: Banking & Finance*. Country Comparative Guides | the Legal 500. Disponible en: <https://www.legal500.com/guides/chapter/israel-banking-finance/> (abril, 2023).

Irarrázabal, F. (2010) *El Sistema Chileno de Defensa de la Libre Competencia*. Disponible en: [https://www.fne.gob.cl/wp-content/uploads/2011/05/OTRO\\_0001\\_2010.pdf](https://www.fne.gob.cl/wp-content/uploads/2011/05/OTRO_0001_2010.pdf) (abril, 2023).

Israel Competition Authority. (2015, Diciembre 15). Public Statement 1/15 Guidelines as to Concurrent Application of the Antitrust Law, 5948-1988 and the Foods Sector Competition Promotion Law, 5974 – 2014. Disponible en: <https://www.gov.il/en/Departments/legalInfo/opinion115> (abril, 2023).

-- (2013, Diciembre 11). *Law for Promotion of Competition and Reduction of Concentration*. Disponible en: <https://www.gov.il/en/departments/legalInfo/concentrationlaw> (abril, 2023).

Kiernan, J. (n.d.). *JD Supra: Israel's Anti-Concentration Law Presents Unique PE Opportunity*. JD Supra. Disponible en: <https://www.jdsupra.com/post/contentViewerEmbed.aspx?fid=1f32bb40-7d10-4c80-8e58-2e487edfb7c6> (abril, 2023).

Lachmanovitch, A. y Fuchs, G. (2022). *In brief: banking regulatory framework in Israel*. Lexology. Disponible en: <https://www.lexology.com/library/detail.aspx?g=6e0fba30-b279-4a00-a446-076336e2e882> (abril, 2023).

OECD. (2022). *Annual Report on Competition Policy Developments in Israel -- 2021 --*. Directorate for Financial and Enterprise Affairs Competition Committee. DAF/COMP/AR(2022)18. Disponible en: [https://one.oecd.org/document/DAF/COMP/AR\(2022\)18/en/pdf](https://one.oecd.org/document/DAF/COMP/AR(2022)18/en/pdf) (abril, 2023).

Williams, G. (2016). *Resumen del régimen jurídico de defensa de la libre competencia*. Disponible en: [www.bcn.cl](http://www.bcn.cl) (Abril, 2023)



### Nota aclaratoria

Asesoría Técnica Parlamentaria está enfocada en apoyar preferentemente el trabajo de las Comisiones Legislativas de ambas Cámaras, con especial atención al seguimiento de los proyectos de ley. Con lo cual se pretende contribuir a la certeza legislativa y a disminuir la brecha de disponibilidad de información y análisis entre Legislativo y Ejecutivo.



Creative Commons Atribución 3.0  
(CC BY 3.0 CL)