

REPÚBLICA DE PANAMÁ
AUTORIDAD DE PROTECCIÓN AL CONSUMIDOR Y
DEFENSA DE LA COMPETENCIA
DIRECCIÓN NACIONAL DE LIBRE COMPETENCIA

RESOLUCIÓN DNLC-MAC-019-19
(De 13 de *septiembre* de 2019)

“Mediante la cual se emite concepto sobre la concentración económica entre los agentes económicos UNIVERSAL KNOWLEDGE SYSTEMS INC., y GLOBAL EDUCATION SERVICES INC., (com [REDACTED] ELENCIA Y SUPERACIÓN, S.A. [REDACTED] [REDACTED] UNIVERSIDAD U LATINA S.R.L y EDUCATION HOLDING COSTA RICA EHCR, S.R.L., [REDACTED]), [REDACTED] UNIVERSIDAD INTERAMERICANA DE PANAMÁ, S. de R.L., en la República de Panamá”

-Expediente CE-003-19 de 11 de julio de 2019-

EL DIRECTOR NACIONAL DE LIBRE COMPETENCIA, ENCARGADO
En ejercicio de sus facultades legales,

CONSIDERANDO:

Que la Autoridad de Protección al Consumidor y Defensa de la Competencia (en adelante **LA AUTORIDAD**) es una entidad pública descentralizada del Estado, con personería jurídica propia, autonomía en su régimen interno e independencia en el ejercicio de sus funciones, de conformidad con el artículo 84 de la Ley 45 de 31 de octubre de 2007¹ (en adelante Ley 45);

Que la Ley 45, establece en su artículo 23, la posibilidad de verificación previa de concentraciones económicas: “Antes de surtir sus efectos, las concentraciones podrán ser notificadas y sometidas, por el agente económico interesado, a la verificación de la Autoridad”;

Que en virtud de lo estipulado en el numeral 3 del artículo 99 de la Ley 45, le corresponde al Director Nacional de Libre Competencia: “Conocer, a petición de parte, de los procesos de verificación de concentraciones económicas, conforme a las disposiciones de la presente Ley”;

Que el numeral 2 del artículo 98 de la Ley 45, establece como facultad del Director Nacional de Libre Competencia: “Recabar documentos, tomar testimonios y obtener otros elementos probatorios e información a través de cualquier medio de prueba, de instituciones públicas y privadas y de personas naturales o jurídicas, dentro de los límites de su competencia”;

¹ Ley 45 de 31 de octubre de 2007, “Que dicta normas sobre Protección al Consumidor y Defensa de la Competencia y otra disposición”

Que además de las funciones antes citadas, al Director Nacional de Libre Competencia le corresponderá las demás funciones atribuidas a él, en virtud de la Ley 45, sus reglamentos, guías y demás disposiciones que rigen la materia;

Que tal y como consta en los archivos de **LA AUTORIDAD**, la firma de abogados **QUIJANO & ASOCIADOS** actuando en calidad de apoderados especiales de las empresas **UNIVERSAL KNOWLEDGE SYSTEMS, INC.**, sociedad anónima constituida bajo las leyes de la República de Panamá e inscrita a Folio 155681853 de la Sección Mercantil del Registro Público de Panamá, **GLOBAL EDUCATION SERVICES, INC.**, sociedad anónima constituida bajo las leyes de la República de Panamá e inscrita a Folio 155681856 de la Sección Mercantil del Registro Público de Panamá, **UNIVERSIDAD U LATINA S.R.L.**, persona jurídica inscrita bajo las leyes de la República de Costa Rica, bajo el número de cédula de persona jurídica tres- ciento dos-ciento setenta y siete mil quinientos diez; y **EDUCATION HOLDING COSTA RICA EHCR, S.R.L.** (antes **LAUREATE HOLDING COSTA RICA (LHCR) S.R.L.**, persona jurídica inscrita bajo las leyes de la República de Costa Rica, bajo el número de cédula jurídica tres-ciento dos-quinientos veintitrés mil ochocientos cuarenta y seis, presentó formal solicitud de verificación previa de concentración económica, a fin de que se emita concepto favorable sobre la operación de concentración económica descrita en el memorial de solicitud presentado el día 11 de julio de 2019.

Que como consecuencia de la solicitud, se efectuaron los trámites que exige el procedimiento de verificación previa, de conformidad con la Ley 45, el Decreto Ejecutivo 8-A de 22 de enero de 2009 (en adelante Decreto Ejecutivo 8-A) "Por el cual se reglamentan el Título I Del Monopolio y otras disposiciones de la Ley 45" y la Resolución A-31-09 de 16 de julio de 2009 por el cual se aprueba "La Guía para el Control de las Concentraciones Económicas" (en adelante La Guía), como se hace constar a continuación:

I. ANTECEDENTES

1. Conocimiento de LA AUTORIDAD

La Dirección Nacional de Libre Competencia de **LA AUTORIDAD**, recibió el día 11 de julio de 2019, la solicitud de verificación previa presentada por la firma de abogados **QUIJANO & ASOCIADOS**, en representación de **UNIVERSAL KNOWLEDGE SYSTEMS, INC.**, **GLOBAL EDUCATION SERVICES, INC.**, **UNIVERSIDAD U LATINA S.R.L.**, **EDUCATION HOLDING COSTA RICA EHCR, S.R.L.** (antes **LAUREATE HOLDING COSTA RICA (LHCR) S.R.L.**, para el análisis y trámite de la concentración económica por la cual **UNIVERSAL KNOWLEDGE SYSTEMS INC.**, y **GLOBAL EDUCATION SERVICES INC.**, compradores, **EXCELENCIA Y SUPERACIÓN, S.A.** (garante de los compradores) mediante la cual adquirirán [REDACTED] de las acciones de **UNIVERSIDAD U LATINA, S.R.L** y **EDUCATION HOLDING**

COSTA RICA EHCR, S.R.L., vendedores, ambos propietarios de la UNIVERSIDAD INTERAMERICANA DE PANAMÁ, S. de R.L., en la República de Panamá.

2. Descripción de la operación

Según Contrato Promesa de Compraventa que suscribirán UNIVERSAL KNOWLEDGE SYSTEMS INC., y GLOBAL EDUCATION SERVICES INC., compradores por una parte y por la otra UNIVERSAL U LATINA, S.R.L. y EDUCATION HOLDING COSTA RICA EHCR, S.R.L. vendedores y solamente para efectos de la Sección 8.6² EXCELENCIA Y SUPERACIÓN, S.A. (EXSUSA), los VENDEDORES son los dueños de todas las unidades de la Universidad Interamericana de Panamá (Unidades de UIP). La concentración económica consiste en la adquisición [redacted] por parte de los COMPRADORES a los VENDEDORES de las [redacted] del Cierre por el precio de compra ([redacted])

[redacted]

[redacted]

Según descripción que reposa en el memorial de solicitud, los interesados expresan lo siguiente:

“Al tenor de lo que hemos manifestado, la concentración económica que por este medio notificamos y de la cual solicitamos verificación previa y emisión de concepto favorable, es de aquellas reguladas por la Ley 45 de 31 de octubre de 2007 tal como ha sido modificada de cuando en cuando, el Decreto Ejecutivo 8-A de 22 de enero de 2009, y la Resolución No. A-31-09 de 16 de julio de 2009, ya que dicha operación entraña la

² Sección 8.6 Garantía en el Contrato Promesa de Compraventa, foja 130 expediente de concentración económica CE-003-19 de 11 de julio de 2019.
³ Sección 2.3 Pago del Precio de Compra en el Contrato Promesa de Compraventa, foja 92 de concentración económica CE-003-19 de 11 de julio de 2019.

[REDACTED] por parte de LOS COMPRADORES, de la sociedad de responsabilidad limitada denominada Universidad Interamericana de Panamá S. de R.L., siendo que ambos, Comprador (en su conjunto con EXSUSA) y Vendedor, son dueños de empresas que compiten entre sí. EXSUSA es dueña de la Universidad Latina, de la Universidad Especializada del Contador Público Autorizado (UNECSPA) y de la Universidad Americana (UAM). Por su parte, GRUPO LAUREATE es dueño del centro educativo denominado Universidad Interamericana de Panamá.

[REDACTED]

[REDACTED]

[REDACTED]

[REDACTED] Como consecuencia, luego de ejecutada la operación que se pretende realizar, se conformará en el mercado una sola unidad económica donde antes había dos, sin embargo tal como explicaremos más adelante en nuestro memorial y adjunto, dicha concentración económica, pese a que entraña una reducción lógica de número de agentes económicos participantes en el mercado, NO afecta negativamente la dinámica de competencia en los mercado en los cuales participan las empresas concentradas."

3. Generales de los agentes económicos involucrados en la concentración económica y de los representantes legales

De conformidad con los memoriales presentados el 11 de julio de 2019 y 7 de agosto de 2019 y el análisis de los documentos aportados en la verificación previa, los agentes económicos involucrados en la concentración económica son:

HIGHER EDUCATION GROUP LIMITED (compañía debidamente constituida bajo el BVI Business Companies Act, 2004, desde el 3 de julio de 2019, bajo el número de registro 2016824, es propietaria del [REDACTED] de las acciones emitidas por los compradores.

Agentes Económicos Compradores:

- **UNIVERSAL KNOWLEDGE SYSTEMS, INC.**, sociedad anónima, inscrita en la sección mercantil del Registro Público de Panamá al Folio 155681853 desde el 4 de julio de 2019.
- **GLOBAL EDUCATION SERVICES INC.**, sociedad anónima, inscrita en la sección mercantil del Registro Público de Panamá al Folio 155681856 desde el 4 de julio de 2019.
- **EXCELENCIA Y SUPERACIÓN, S.A.** sociedad debidamente registrada bajo las leyes de las Islas Vírgenes Británicas (BVI) desde el 25 de marzo de 2013, bajo el

número de registro 1768135 (en adelante EXSUSA) quien participa como garante en la operación.

A continuación cuadro⁴ que indica que los agentes económicos **UNIVERSAL KNOWLEDGE SYSTEMS, INC.**, **GLOBAL EDUCATION SERVICES INC.**, y **EXSUSA**, forman parte del mismo grupo económico, ya que mantienen un mismo y único accionista (persona natural) final lo cual se explica de la siguiente manera:

SOCIEDAD/FUNDACIÓN	ACCIONISTA/ BENEFICIARIO	ACCIONES	PORCENTAJE
UNIVERSAL KNOWLEDGE SYSTEMS INC.	HIGHER EDUCATION GROUP LIMITED	[REDACTED]	[REDACTED]
GLOBAL EDUCATION SERVICES INC.	HIGHER EDUCATION GROUP LIMITED	[REDACTED]	[REDACTED]
HIGHER EDUCATION GROUP LIMITED (BVI)	JOSÉ CONCEPCIÓN BARRIOS NG	[REDACTED]	[REDACTED]
EXCELENCIA Y SUPERACIÓN, S.A. (BVI)	FUNDACIÓN ANVIVA	[REDACTED]	[REDACTED]
FUNDACIÓN ANVIVA	JOSÉ CONCEPCIÓN BARRIOS NG	[REDACTED]	[REDACTED]

“Tal como demuestra el cuadro anterior, José Concepción Barrios (varón, panameño, mayor de edad, con número de cédula de identidad personal (3-60-501), es [REDACTED] HIGHER EDUCATION GROUP LIMITED (compañía debidamente constituida bajo el BVI Business Companies Act, 2004, desde el 3 de julio de 2019, bajo el número de registro 2016824), la cual es propietaria al [REDACTED] de las acciones emitidas por los compradores UNIVERSAL KNOWLEDGE SYSTEMS, INC., y GLOBAL EDUCATION SERVICES INC., y el mismo José Concepción Barrios es miembro del Consejo Fundacional,

⁴ Foja 203 de expediente de concentración económica CE-003-19 de 11 de julio de 2019.

presidente, representante legal y [REDACTED] mientras viva de la **FUNDACIÓN ANVIVA** (Fundación registrada según las leyes de la República de Panamá, bajo el folio No. 9218 (U), desde el 9 de octubre de 2003) por lo que [REDACTED]"

Agentes Económicos Vendedores:

- **UNIVERSIDAD U LATINA S.R.L.**, persona jurídica inscrita bajo las leyes de la República de Costa Rica, bajo el número de cédula de persona jurídica tres-ciento dos-ciento setenta y siete mil quinientos diez (3102177510).
- **EDUCATION HOLDING COSTA RICA EHCR, S.R.L.** (antes **LAUREATE HOLDING COSTA RICA (LHCR) S.R.L.**), persona jurídica bajo inscrita bajo las leyes de la República de Costa Rica, bajo el número de cédula jurídica tres-ciento dos-quinientos veintitrés mil ochocientos cuarenta y seis (3-102-523846).

Los interesados en la concentración expresan en el memorial, entre otras cosas, que los vendedores **UNIVERSIDAD U LATINA S.R.L.**, y **EDUCATION HOLDING COSTA RICA EHCR, S.R.L.** en conjunto se denominarán **GRUPO LAUREATE** y menciona que el **GRUPO LAUREATE** en conjunto con otras empresas del mismo grupo económico, son dueños de la red internacional de universidades privadas más importante en la educación superior en el mundo. En la República de Panamá, el **GRUPO LAUREATE** actualmente es dueño de la UIP. La cual tiene presencia en las provincias de Panamá y Panamá Oeste y ofrece licenciaturas, maestrías y estudios técnicos, con una población estudiantil de aproximadamente 13,000 personas.

Representantes Legales o Mandatarios:

- Por **UNIVERSAL KNOWLEDGE SYSTEMS INC.**, actuará el señor Ricardo Augusto Franco Sáenz, varón, panameño, mayor de edad, con cédula de identidad personal No. 8-136-596, con domicilio en la Provincia y Distrito de Panamá, debidamente facultado para este acto y actuando en su condición de Representante Legal.
- Por **GLOBAL EDUCATION SERVICES, INC.**, actuará la señora Katia Jannette Smith Chávez, mujer, panameña, mayor de edad, con cédula de identidad personal No. 8-370-301, con domicilio en la Provincia y Distrito de Panamá, debidamente facultada para este acto y actuando en su condición de Representante Legal.
- Por **LOS VENEDORES** actuará el señor Richard Harvey Sinkfield, varón, estadounidense, mayor de edad, con pasaporte No. 642632443, con domicilio en 800 Douglas Road, Suite 790, Coral Gables, FL 33134, actuando en su condición de Apoderado General.

4. Términos en que los agentes económicos involucrados presentan la concentración económica para la emisión de concepto

Al tenor del Artículo VII, Condiciones de Cierre en la Sección 7.1 del Contrato Promesa de Compraventa, expresa lo siguiente:

[Redacted text block]

● [Redacted text block]

● [Redacted text block]

[Redacted text block]

Al tenor del memorial de solicitud, los agentes económicos involucrados consideran que la operación de concentración económica sometida al proceso de verificación previa, tiene como objetivos:

- Mejorar la oferta Académica del país haciéndola más robusta y convirtiendo el producto de la misma, un profesional competente capaz de ser el motor del crecimiento económico y social de la República de Panamá.
- Satisfacer las necesidades de personal altamente calificado que requiere el Estado panameño, que conserven, difundan y afiancen la cultura de país;
- Capacitar el capital humano que hace vida en el acontecer nacional y que genera bienestar desde la perspectiva social (salud y educación), económica y judicial para Panamá.
- Desarrollar modelos de educación superior que promuevan la investigación e innovación como pilares fundamentales para el crecimiento del país, sobre todo con el fin de disminuir la brecha de la desigualdad y mejorar el acceso a oportunidades laborales dignas y de calidad.
- Aumentar y mejorar la calidad de la educación permitiendo generar competitividad y desarrollo, lo cual se traduce en mejora en el nivel de vida de los ciudadanos del país.
- Inculcar la ética y la moral como principales valores de crecimiento que permitan desarrollar y capacitar un capital humano que potencie la transparencia y la percepción de buen proceder como motor de nuevos negocios y
- Generar fuentes de empleo (administrativos y docentes) que contribuyan a mejorar el PIB del país.

Esta operación consistente en la adquisición de la UIP por medio de los **COMPRADORES**, permite continuar consolidando la visión del grupo **EXSUSA** y poder ampliarla, a más de

[REDACTED]

Atendiendo a los posibles beneficios resultantes de la operación de concentración económica, los involucrados señalan que la operación traerá como resultado:

- La integración del talento profesional y los recursos existentes en ambas universidades, mejorará la calidad de Investigación y Desarrollo y
- La identificación de las mejores prácticas educativas, permitirán ofrecer un mejor servicio que representa un valor superior al que ofrecen individualmente cada uno de los entes educativos.

Los interesados expresan que aunque **EXSUSA** [REDACTED] comerciales y estratégicas [REDACTED] universidades, el objetivo de **EXSUSA**, es mantener [REDACTED] independientes de la misma manera en que la **UAM**, **UNESCPA** y la Universidad Latina operan hoy en día. El aporte que estos y otros beneficios detallados en el documento, generan un impacto positivo en la comunidad educativa, el mercado laboral y la formación de profesionales, todos factores claves de éxito para el desarrollo nacional y el crecimiento de la economía del conocimiento.

Los agentes económicos involucrados, en base a todo lo anterior, considerando que la concentración económica objeto de verificación previa no se encuentra dentro de aquellas presunciones a que se refiere el artículo 27 de la Ley 45, solicitan a **LA AUTORIDAD**, otorgue concepto favorable a la operación de concentración económica.

5. Actuación de LA AUTORIDAD

Una vez recibida la solicitud de verificación previa de la operación de concentración económica, el 11 de julio de 2019, **LA AUTORIDAD** procedió a la revisión preliminar de la información y/o documentos aportados por los agentes económicos involucrados en la operación de concentración económica, y al tenor de lo preceptuado por el numeral 2 del artículo 110 de la Ley 45, según el cual “La Autoridad podrá requerir datos o documentos adicionales, dentro de los veinte (20) días calendario siguientes al recibo de la notificación”.

En ese sentido, mediante la Resolución No. 014-19 de 29 de julio de 2019, **LA AUTORIDAD** requirió a los agentes económicos involucrados, información y/o documentación y mediante Resolución No. DNLC-MAC-017-19 de 23 de agosto de 2019 se solicitó aclarar y aportar información adicional presentada por el apoderado legal de los agentes económicos involucrados, a fin de disponer de toda la información y documentación completa y de un claro conocimiento de datos relevantes para la adecuada calificación de la operación de concentración económica.

El día 7 de agosto de 2019, el apoderado legal de los agentes económicos, procedió con la entrega de un memorial acompañado de información y/o documentación dirigida a dar respuesta a la Resolución No. 014-19 de 29 de julio de 2019 y el día 27 de agosto de 2019 entrega memorial dirigida a dar respuesta a la Resolución No. DNLC-MAC-017-19 de 23 de agosto de 2019.

Luego de analizada la información y/o documentación aportada por los agentes económicos involucrados, a requerimiento de **LA AUTORIDAD**, la Dirección Nacional de Libre Competencia procedió a dictar la Resolución No. DNLC-MAC-018-19 de 29 de agosto de 2019, a través de la cual resolvió declarar que **UNIVERSAL KNOWLEDGE SYSTEMS, INC., GLOBAL EDUCATION SERVICES, INC., EXCELENCIA Y SUPERACIÓN, S.A., UNIVERSIDAD U LATINA S.R.L y EDUCATION HOLDING COSTA RICA EHCR, S.R.L.**, habían entregado parte de la información requerida mediante las Resoluciones No.014-19 de 29 de julio de 2019 y Resolución No. DNLC-MAC-017-19 de 23 de agosto de 2019 y anunció el **26 de octubre de 2019**, como fecha de vencimiento para la emisión de concepto por parte de **LA AUTORIDAD**.

6. Marco legal

De conformidad con el artículo 1 de la Ley 45, su objeto es proteger y asegurar el proceso de libre competencia económica y la libre concurrencia, erradicando las prácticas monopolísticas y otras restricciones en el funcionamiento eficiente de los mercados de bienes y servicios⁵. **LA AUTORIDAD**, es la competente para investigar y sancionar las prácticas prohibidas por esta Ley.

El artículo 23 de la Ley 45, establece el concepto de verificación previa, indicando lo siguiente:

“**Artículo 23. Verificación Previa.** Antes de surtir sus efectos, las concentraciones podrán ser notificadas y sometidas, por el agente económico interesado, a la verificación de la Autoridad.”

La notificación de verificación previa de concentración económica ante **LA AUTORIDAD**, antes de que la operación comercial sea concretada y aprobada, conlleva como efecto principal, que aquellas concentraciones económicas que cuenten con el concepto favorable de **LA AUTORIDAD**, no podrán ser impugnadas posteriormente por ésta, salvo que la información proporcionada por el solicitante haya sido falsa o incompleta.

La Ley 45 recoge las normas que incumben al control de las concentraciones económicas, dándole a **LA AUTORIDAD**, la responsabilidad de la verificación previa, concretamente al Director Nacional de Libre Competencia, de acuerdo con el artículo 99, cuyo texto es del siguiente tenor:

“**Artículo 99. Funciones específicas del Director Nacional de Libre Competencia.** Además de las funciones generales previamente establecidas para los Directores Nacionales, corresponderá al Director Nacional de Libre Competencia el ejercicio de las siguientes funciones:

- 1...
- 2...
3. Conocer, a petición de parte, de los procesos de verificación de concentraciones económicas, conforme a las disposiciones de la presente Ley.
- 4....”

Tal cual se desprende del artículo 99 de la Ley 45, la norma establece que será el Director Nacional de Libre Competencia, el encargado de brindar el concepto favorable, condicionarlo o negarlo, razón por la cual deberán analizarse todos los presupuestos que establece la Ley 45, el Decreto Ejecutivo 8-A y La Guía, normas que integran el escenario jurídico que debe ser tomado en cuenta al momento de tomarse una decisión con respecto a la presente concentración económica.

⁵ Función autónoma que ejerce **LA AUTORIDAD**, de conformidad con el artículo 298 de la Constitución Política de la República de Panamá que señala: “El Estado velará por la libre competencia económica y la libre concurrencia en los mercados. Las leyes fijarán las modalidades y condiciones que garanticen estos principios”.

Desde que es notificada la verificación previa de concentración económica, los agentes económicos involucrados se someten al procedimiento administrativo que realizará **LA AUTORIDAD**, en el cual podrá otorgar concepto favorable, condicionar o negar el concepto de aprobación de la concentración económica propuesta. El procedimiento lo establece el artículo 110 de la Ley 45, que indica lo siguiente:

“Artículo 110. Procedimiento de verificación. En todos los casos en que la Autoridad verifique una concentración económica, seguirá el procedimiento siguiente:

1. El agente económico interesado hará la notificación correspondiente por escrito, la que se acompañará con copia del acto jurídico de que se trate, señalando los nombres o razones sociales de las partes involucradas, sus estados financieros del último ejercicio fiscal, su participación en el mercado pertinente y los demás datos que sean necesarios para conocer la transacción.
2. La Autoridad podrá requerir datos o documentos adicionales dentro de los veinte días calendario siguientes al recibo de la notificación.
3. A partir de la fecha de recibo de la notificación o de la fecha en que se reciban los datos o documentos adicionales, según fuera el caso, la Autoridad tendrá un plazo de hasta sesenta días calendario para emitir su resolución. Si este plazo venciera sin que se haya emitido tal resolución, se entenderá aprobada la concentración.
4. La resolución de la Autoridad deberá estar debidamente motivada y fundamentada en la ley.
5. La resolución favorable de la Autoridad sobre la concentración económica no implica un pronunciamiento sobre la realización de otras prácticas monopolísticas prohibidas por la ley.
6. La Autoridad podrá rechazar una solicitud de verificación cuando esta resulte obviamente inconducente o cuando haya emitido concepto anteriormente sobre la misma verificación.”

Para emitir concepto, **LA AUTORIDAD** tiene un término de sesenta (60) días calendarios, contados a partir del recibo completo de toda la información solicitada, de lo contrario, de no haber pronunciamiento, se entenderá como aprobada la concentración económica. Consecuentemente, deberá tomar en cuenta los parámetros y elementos que se establecen en las normas de defensa de la competencia, antes citadas, a fin de realizar una evaluación sobre el cambio estructural que tendrá el mercado a partir de la operación comercial de concentración económica.

Para tal efecto, se deben evaluar los distintos aspectos económicos y jurídicos que componen el entorno de esta operación comercial, así como la posible afectación que cause al mercado panameño, concretamente en lo que se refiere al aspecto de la competencia y las posibles restricciones que puedan suceder a partir de dicha concentración económica.

Algunos elementos que serán contemplados en el análisis son: los mercados pertinentes en el que compiten los agentes económicos que se concentrarán; los participantes en el mismo, los niveles de concentración, las condiciones de entrada, la rivalidad existente; de cara a

poder determinar si la concentración económica tiene efectos restrictivos sobre la libre competencia y la libre concurrencia en los mercados pertinentes afectados.

Una vez evaluados todos los elementos relacionados con la concentración económica propuesta, se determinará si la concentración económica obtiene el concepto favorable de **LA AUTORIDAD**, lo condiciona o lo niega.

El artículo 25 del Decreto Ejecutivo 8-A, establece que **LA AUTORIDAD** podrá condicionar su decisión sobre la concentración económica, para que se ajuste a lo señalado en la Ley 45:

“Artículo 25. Medidas correctivas y desconcentraciones. De conformidad con el procedimiento establecido en el artículo 26 del presente Decreto Ejecutivo, la Autoridad podrá condicionar su decisión sobre una concentración para que se ajuste a la Ley. En este caso podrá sujetar la realización del acto respectivo, a las siguientes medidas correctivas:

1. Abstenerse de realizar o llevar a cabo una determinada conducta.
2. Enajenar u otorgar a terceros derechos sobre determinados activos materiales o intangibles, partes sociales o acciones.
3. Modificar, transferir o eliminar una determinada línea de producción.
4. Modificar o eliminar cláusulas de los actos, convenios o contratos que pretendan celebrar.
5. Poner a disposición de competidores la capacidad de producción o la capacidad logística.
6. Ofrecer garantía del traslado de beneficios en eficiencia a los consumidores.
7. Contratar un auditor que controle el cumplimiento de las condiciones.
8. Cualesquiera otras condiciones o medidas correctivas que estime pertinentes con el objeto de eliminar los efectos anticompetitivos de la concentración.”

Cabe destacar que el precitado artículo, señala que no se podrán decretar medidas correctivas que no estén vinculadas a la corrección de los efectos de la concentración económica sometida a verificación previa.

En vista de todo lo antes señalado, pasaremos a examinar los distintos elementos que se desarrollan en La Guía.

II. ALCANCE Y CONTROL DE LA CONCENTRACIÓN ECONÓMICA

La presente concentración económica que tiene por objeto la adquisición [REDACTED] las acciones emitidas y en circulación del grupo económico **UNIVERSIDAD U LATINA S.R.L** y **EDUCATION HOLDING COSTA RICA EHCR, S.R.L.**, ambos propietarios de la **UNIVERSIDAD INTERAMERICANA DE PANAMÁ, S. de R.L.**, (en adelante **VENDEDORES**, por parte del grupo económico **UNIVERSAL KNOWLEDGE SYSTEMS INC., GLOBAL EDUCATION SERVICES INC.,** y **EXCELENCIA Y**

SUPERACIÓN, S.A. en adelante **COMPRADORES**, en la República de Panamá, involucra a agentes económicos competidores y, por ende, al tratarse [REDACTED] de un competidor por otro, se hace necesario que dicha operación sea evaluada por **LA AUTORIDAD**, a fin de determinar cómo esta operación afecta los mercados pertinentes dentro del cual operan estos agentes económicos y por consiguiente, al consumidor.

La operación de concentración económica ha de ser analizada desde la perspectiva de la Ley 45, que es de aplicación general para todas las concentraciones económicas que se realicen en la República de Panamá. En términos generales podemos mencionar que son objeto de revisión todas aquellas concentraciones económicas que puedan afectar el mercado panameño, en donde estos servicios y/o productos sean comercializados.

El ámbito de la regulación de concentraciones económicas está determinado por su aplicación a sectores de la actividad, en su alcance territorial y su alcance temporal.

1. El alcance territorial

La Ley 45 se aplica a todas las concentraciones económicas que puedan afectar la economía de la República de Panamá, ya sea que los agentes económicos o unidades que se concentren realicen las actividades de producción o procesamiento dentro o fuera del territorio nacional; siempre y cuando los productos y servicios sean comercializados dentro del territorio nacional. La tentativa de concentración económica está bajo el alcance territorial que establece la Ley 45, toda vez que los agentes económicos **COMPRADORES** y **VENEDORES** realizan sus actividades económicas en la República de Panamá.

2. El alcance temporal

La tentativa de concentración económica bajo análisis se encuentra bajo el alcance temporal de la Ley 45, toda vez que antes de surtir sus efectos ha sido notificada y sometida por los agentes económicos involucrados, a la verificación previa de **LA AUTORIDAD**, conforme al artículo 23 de la Ley 45. De concederse el concepto favorable, la concentración económica no podría ser impugnada por **LA AUTORIDAD**, al menos por razón de los elementos verificados, salvo que se hubiese proporcionado información falsa o incompleta, tal como se establece en el artículo 24 de la Ley 45.

“Artículo 24. Efectos de la verificación. Las concentraciones que hayan sido verificadas y cuenten con el concepto favorable de la Autoridad podrán operar válidamente y no podrán ser impugnadas posteriormente por razón de los elementos verificados, salvo cuando dicho concepto favorable se hubiera obtenido con base en información falsa o incompleta proporcionada por el agente interesado.”

III. CONCEPTO Y TIPO DE CONCENTRACIÓN ECONÓMICA

La Ley 45, en su artículo 21, define la concentración económica de la siguiente manera:

"Artículo 21. Concepto y prohibiciones. Se entiende por concentración económica, la fusión, la adquisición del control o cualquier acto en virtud del cual se agrupen sociedades, asociaciones, acciones, partes sociales, fideicomisos, establecimientos o activos en general, que se realice entre proveedores o potenciales proveedores, entre cliente o potenciales clientes, y otros agentes económicos competidores o potenciales competidores entre sí..."

Tal como lo establece el precitado artículo, cualquier acto en virtud del cual se adquieren acciones es considerado una concentración económica, y en ese sentido, La Guía considera la adquisición de control y la agrupación, como los dos conceptos fundamentales para calificar una adquisición de acciones como concentración económica.

El concepto de-agrupación se desprende de la definición de agente económico que prevé el segundo párrafo del artículo 9 de la Ley 45, que considera un solo agente económico al conjunto de las personas jurídicas de derecho privado que estén controladas por un mismo grupo económico.

En el ámbito de la Ley 45, el parámetro clave para determinar cuáles entidades, directa o indirectamente, vinculadas a un agente económico forman parte del grupo económico correspondiente, es la tenencia de control. Se ha verificado que tanto **COMPRADORES** como **VENEDORES**, mantienen representantes legales y directivos-dignatarios distintos, por lo que se presume que la operación de concentración económica sujeta a verificación previa, es una operación entre agentes económicos que no forman parte de un mismo grupo económico.

Por otro lado, la operación bajo verificación implica [redacted] toda vez que el agente económico **COMPRADORES**, quedará siendo [redacted] [redacted] a UIP propiedad del agente económico **VENEDORES**.

Las actividades que realizan los agentes económicos **COMPRADORES** y **VENEDORES**, se enmarcan dentro del sector de educación superior, dentro del cual ofrecen servicios similares y dentro del mismo nivel de la cadena de operación, por lo que la operación de concentración económica implicaría una adquisición [redacted] acciones de la UIP de los **VENEDORES** por parte de los **COMPRADORES**, en virtud del contrato de promesa de compraventa que quieren suscribir, resultando [redacted] **COMPRADORES** sobre la UIP propiedad de los **VENEDORES**.

Del memorial y los antecedentes presentados podemos colegir, que la concentración económica presentada para verificación es de tipo horizontal, pues tal y como lo describe La Guía, "en una concentración horizontal, una empresa se concentra con otra que produce y

vende un producto idéntico o similar en la misma área geográfica, eliminándose así la competencia entre ambas empresas”.

Lo anterior nos conduce a afirmar, que la modalidad de la concentración en la que nos encontramos es la definida por los literales “c” del punto 28 de La Guía, que establece al respecto lo siguiente:

“28. Se entenderá que las siguientes constituyen operaciones de concentración económica:

a) ...

b) ...

c) La adquisición, directa o indirecta, por una o más personas, del control sobre otras empresas, a través de la adquisición de acciones, la toma de participaciones en el capital, o a través de cualquier otro contrato o figura jurídica que confiera el control de una empresa.”

Se concluye que la [REDACTED] del agente económico vendedor por parte del agente económico comprador, configura una concentración económica objeto de análisis por **LA AUTORIDAD**, por lo que se procederá al análisis económico de los efectos que puede producir en el mercado esta operación.

IV. LA METODOLOGÍA DEL ANÁLISIS ECONÓMICO

Esta sección busca establecer una metodología de análisis más adecuada a las realidades de los esfuerzos de investigación y disponibilidad de información presentes en la economía panameña. Esta metodología permite construir los elementos analíticos que establece la legislación vigente en cuanto a determinación de mercado pertinente y análisis de poder sustancial.

El análisis que nos ocupa, es el de investigar, analizar y comprender, en funcionamiento de los mercados pertinentes involucrados en la operación de concentración económica sometida a verificación previa, su oferta o servicio ofrecido, competencia, entre otros factores, en las diferentes áreas geográficas donde tenga participación.

1. Mercado pertinente

El mercado pertinente es el conjunto de productos y áreas geográficas en que la competencia entre las empresas es más directa⁶. La definición de un mercado es el proceso de identificación del conjunto de productos, de agentes económicos (compradores y productores) y áreas geográficas que efectivamente limitan las decisiones referentes a precios y cantidades de una empresa, esto es, del grupo de productos y áreas geográficas que

⁶ La Guía para el Control de las Concentración Económica, numeral 49.

determinan la oferta de productos sustitutos más cercanos. La definición de mercado pertinente contempla dos dimensiones: el mercado de producto y el mercado geográfico.

En la información aportada, por las empresas interesadas en concentrarse, describen que el mercado pertinente, consiste en servicios educativos de educación superior, regulados por la Ley 47 de 1946 (Orgánica de Educación), Ley 34 de julio de 1995, Ley 30 de 20 de julio de 2006, Ley 52 del 26 de junio de 2015, Decreto Ejecutivo No. 50 de 1999, además de el fundamento normativo de la educación universitaria que está establecido en la Constitución Nacional de Panamá, Título tercero, de los derechos individuales y sociales, capítulo quinto, artículos 91 a 108, en particular lo señalado en el artículo 99 relacionado con el reconocimiento de los títulos obtenidos en el extranjero, la fiscalización de las universidades privadas por parte de las universidades del Estado, los artículos 103, 104 relativo a la autonomía universitaria, en la conformación de sus órganos de gobierno, planta de personal, planes y programas y el disponer de patrimonio propio.

1.1. Definición del mercado producto

La determinación del mercado producto busca establecer cuál es el conjunto mínimo de productos o servicios cuya oferta debería ser controlada por un monopolista hipotético para poder imponer un aumento de precios rentable y sostenido en el tiempo. Tal conjunto incluye aquellos productos hacia los cuales se desplazaría la demanda de los consumidores si se produjera un incremento dado en el precio de cualquiera de ellos, mientras el de los demás permanece fijo. Asimismo, dicho conjunto abarca aquellos otros productos o servicios que, como resultado de la reacción de otras empresas competidoras frente al aumento de precios, se convertirían en alternativas ciertas para el consumidor en el corto plazo, como resultado de la entrada de dichas empresas como productores u oferentes de los servicios objeto de la operación de concentración o de los bienes sustitutos de aquellos. En este caso, el punto de partida para el análisis, son los servicios de educación superior (universitaria) privada, actividad en la que participan las partes que se concentran. El objetivo de este apartado es determinar si la educación superior privada tiene sustitutos efectivos, principalmente desde la perspectiva de los consumidores que demandan educación superior.

La oferta de programas o carreras académicas a nivel universitario privado es amplia y diferenciada en programas académicos de pregrado, pos grado, maestría, doctorado y educación continua, que ofrecen en forma presencial, semipresencial y virtual. El cuadro a continuación presenta la estimación de la población estudiantil, aportado por las empresas interesadas en concentrarse, en la República de Panamá, así:

Cuadro 1. Estimación de la población estudiantil, en la República de Panamá, según el tipo de Universidad

Universidad	Años		
	2016	2017	2018E
	Matrícula de estudiantes		

Oficial	105,101	112,578	118,727
Particular	██████████	██████████	██████████
Total	██████████	██████████	██████████

Fuente: Información aportada por las empresas interesadas en concentrarse

Conforme al cuadro 1, el crecimiento estudiantil de ██████% en los últimos años que se pudo apreciar, muestra que la matrícula total estimada para el 2018 asciende a más de ██████ ██████ la cual para 2016 estaba alrededor de ██████

Al respecto, los datos aportados por las empresas interesadas en la verificación previa, para la determinación de las universidades particulares, se basa en datos internos de la UIP, EXSUSA, y los informes preparados por el Instituto de Investigación de AUPPA (IdIA) para los años 2016 y 2017 con una estimación de crecimiento para el 2018 de ██████.

1.1.1. Sustituibilidad por el lado de la demanda

1.1.1.1. Uso final del producto:

Este es uno de los aspectos más importantes para determinar la sustituibilidad del servicio de educación superior privada, en la medida que esta decisión de los consumidores que se pretende sintetizar, puede ser factible, suficiente y oportuna (en el corto plazo). La intercambiabilidad funcional entre dos productos es por lo general necesaria, más no suficiente para garantizar la inclusión de productos dentro de un mismo mercado pertinente.

A partir de la especificidad del consumo puede investigarse la sustitución económica, es decir, si las variaciones en los precios relativos entre un producto y su supuesto sustituto es efectivamente ejercida cuando se modifica la variable económica, o ésta es limitada o condicionada por otros aspectos como las características físicas y técnicas del producto o servicio, costos asociados con la transferencia de la demanda, entre otros.

A pesar de que dos productos puedan ser considerados como pertenecientes al mismo mercado pertinente con base en su intercambiabilidad funcional, dichos productos con frecuencia pueden corresponder a mercados diferentes, como consecuencia del mayor valor que los compradores den a una determinada característica técnica o física que posea uno de estos productos. Así, el grado de especificidad de un producto, en virtud de la valoración de atributos físicos o técnicos particulares, puede determinar que un producto pase a constituir un mercado en sí mismo, descartando la posibilidad de sustitución efectiva por los productos que funcionalmente tienen los mismos usos. Otros productos que podrían influir en esas decisiones de sustitución son la reputación del producto o del fabricante, la moda y fenómenos de consumo puntual.

La sustituibilidad del servicio de educación superior privada, por el lado de la demanda, debe valorar factores adicionales al precio, como calidad de la educación, tipo de modalidad, tipos de programas universitarios, prestigio del ente educativo, y localización al centro educativo.

a. Universidad

La palabra universidad⁷ proviene Del lat. universitas,-átis 'universalidad, totalidad', 'colectividad', 'gremio, corporación'. Una universidad es una institución académica de enseñanza superior e investigación que otorga títulos académicos en diferentes disciplinas. Se puede ubicar en uno o varios lugares llamados campus. La universidad moderna tiene su origen en las universidades de los siglos XII y XIII, las cuales son un desarrollo de las escuelas catedralicias y escuelas monásticas⁸.

b. Universidad privada y universidad oficial

Si bien, ambos tipos de universidades (privada y oficial) tienen o persiguen en su estructura el objeto de la docencia, investigación y extensión universitaria, con el fin de generar profesionales con la capacidad de atender las necesidades del mercado, en sus carreras o áreas de estudio, los principales factores que diferencian la universidad privada de la universidad oficial, es su presupuesto, seguido de la infraestructura, mejoras tecnológicas y planes curriculares diversos y enfocados a las tendencias del mercado, duración de las carreras, lo que trae consigo una diferenciación en el costo de matricularse en cada una, adicional a las pruebas de validación o exámenes, que son requeridas por lo general en las universidades oficiales y no por las privadas, tomando como referencia la República de Panamá.

La universidad oficial, depende del presupuesto gubernamental o del Estado, y de los posibles recortes que se puedan propiciar, mientras que la universidad privada, no depende de la financiación estatal, ni de sus recortes, ya que se financian en base a los ingresos que provienen principalmente de la matrícula de los estudiantes, de inversiones o fuentes privadas, de investigaciones realizadas a terceros, aspecto que incide en el alto costo por ingresar en ellas, en comparación con una universidad pública cuyo costo es mínimo o gratuito, debido a la subvención del Estado.

Estas cualidades existentes y detalladas, para cada tipo de universidad, generan un matiz que nos permite entender que son dos modelos de proporcionar servicios de educación superior diferentes, por tanto, en el presente estudio, analizaremos únicamente el servicio de educación superior privada, que es la verificación previa de concentración económica entre universidades privadas, denominándose **COMPRADORES** y **VENEDORES**.

⁷ Ver: <https://dle.rae.es/srv/fetch?id=b6TOjV2>

⁸ Ver: <https://es.wikipedia.org/wiki/Universidad>

c. Servicio de educación superior privada

Descrito los motivos, por los que en general, un estudiante interesado en una oferta de educación superior privada, no considera como sustituto efectivo una carrera igual o similar ofrecida por la educación superior oficial, a pesar de su casi gratuidad, pasamos a analizar si otras formas de obtener educación superior distintas a la educación superior oficial, pueden considerarse parte del mercado producto del que forma parte la educación superior privada en la que participan las partes que se concentran.

El contenido de programas académicos, según tipo de carreras estandarizadas en licenciatura, especialización, maestría, doctorado, técnico y educación continua (diplomados), permite orientar el pensamiento, hacia posibilidades de brindar los servicios de educación superior privada, desde una perspectiva global, ante el inminente cambio tecnológico, que cruza fronteras. Es por ello, que el espectro de la malla curricular, las actualizaciones y variedad de carreras, permiten que los cambios sean vistos de manera inmediata, si lo comparamos con el servicio de educación superior oficial, cuyos cambios o paradigmas son lentos, burocráticos y obedecen a la condición social que permite el acceso a la población, con menores recursos.

Desde una perspectiva del mercado laboral, tanto para quién contrata como para quien ofrece su empleo, el requisito de un título universitario es una señal de haber aprobado la capacitación requerida para obtener ese título de un centro de enseñanza acreditado por las autoridades rectoras del país. Es por ello, que opciones de educación superior privada gratuita online terminan no siendo sustitutos efectivos de títulos reconocidos. En resumen, por sus características, cada una de las ofertas de educación superior privada acreditadas son un mercado en sí mismo, es decir, no cuentan con sustitutos efectivos.

1.1.2. Sustituibilidad por el lado de la oferta

El análisis de sustituibilidad por el lado de la oferta es "la posibilidad de que una empresa que vende un producto determinado pueda comenzar a fabricarlo y venderlo a corto plazo sin tener que realizar inversiones significativas para adaptar sus instalaciones productivas". La sustituibilidad por el lado de la oferta consiste verificar si una empresa que participa en el área donde ofrecen sus servicios las empresas que se concentran, ofreciendo un servicio distinto al servicio de educación superior privada, puede adaptar su proceso productivo para ofrecer educación superior privada en el corto plazo, por ejemplo un centro de enseñanza de educación secundaria podría ser un sustituto efectivo de la educación superior privada, si es factible y viable ofrecer este servicio en el corto plazo, con lo cual pasaría a formar parte del mercado pertinente por el lado del producto, si su oferta puede competir con la oferta existente de educación superior privada.

Los sustitutos que se identifiquen por el lado de la oferta deberán ser considerados en el análisis de rivalidad. Por ejemplo, Verizon, centros de enseñanza secundaria, siempre que puedan en el corto plazo estar acreditados para ofrecer educación superior privada.

1.2. Definición del mercado geográfico

De acuerdo con la Guía para el Control de las Concentraciones Económicas, numeral 77, *“en particular, se busca determinar el ámbito espacial dentro del cual compiten los productos identificados en la delimitación del mercado producto, en términos de precios, disponibilidad y calidad. Si al producirse variaciones en los precios de los productos los demandantes pudieran trasladar su consumo hacia la adquisición de productos provenientes de otras áreas geográficas, los productores localizados en esas áreas geográficas entrarían dentro del mercado pertinente a ser considerado. Así, la definición del mercado pertinente debería incluir a los fabricantes del mismo producto ubicado en otras áreas geográficas, así como a aquellos productos hacia los cuales los consumidores se cambiarían en respuesta a una variación en los precios relativos de los mismos.”*

Luego de evaluar la información, presentada en el estudio, consideramos que el mercado geográfico es la provincia de [REDACTED] en la República de Panamá.

Los agentes económicos, solicitantes de la concentración económica, **COMPRADORES Y VENEDORES**, se dedican a ofertar el servicio de docencia superior privada en la provincia [REDACTED] si bien, los [REDACTED] tiene sedes en otras regiones o provincias, en diferentes áreas geográficas en la República de Panamá, en las mismas no compiten, ya que los [REDACTED] esas regiones o provincias en la República de Panamá A continuación, presentamos la ubicación geográfica y los agentes económicos competidores en las distintas regiones, según la presentación del servicio, descritas por las empresas interesadas en concentrarse, así:

Cuadro 2. Ubicación provincial o regional de los agentes económicos que ofrecen servicios de educación superior privada, en la República de Panamá. Agosto de 2019

Agente económico (Universidad)	Ubicación provincial o regional								
	Panamá	Panamá Oeste	Chiriquí	Veraguas	Bocas del Toro	Coclé	Herrera / Los Santos	Colón	Darién
Columbus University	x		x	x			x		
Escuela de Arquitectura y Diseño de América Latina y El Caribe	x								
Florida State University-Panamá	x								
Fundación de Estudios Avanzados de Gerencia	x								
IBI Universidad Bancaria	x								
Instituto Internacional de Derecho y Empresa - INIDEM	x								
ISAE Universidad	x	x	x	x	x	x	x		x
Quality Leadership University - University of Louisville	x								
Universidad Abierta y a Distancia de Panamá	x								
Universidad Alta Dirección	x								
Universidad Católica Santa María La Antigua	x		x	x	x		x	x	
Universidad Cristiana de Panamá	x								
Universidad de Santander	x								
Universidad del Arte Ganexa	x								
Universidad del Caribe	x								
Universidad del Istmo	x	x	x	x	x	x	x	x	
Universidad Ecuoamericana	x								
Universidad Hispánica de Panamá	x								
Universidad Iberoamericana de Panamá			x						
Universidad Interamericana de Puerto Rico - (Inter Panamá)	x								
Universidad Internacional de América Latina	x							x	
Universidad Internacional de Ciencia y Tecnología	x								
Universidad Latinoamericana de Comercio Exterior	x								
Universidad Metropolitana de Educación, Ciencia y Tecnología	x	x					x		
Universidad Mirasha Jorev de Panamá	x								
Universidad Nuestra Señora del Carmen	x								
Universidad Politécnica Internacional	x								
Universidad Tecnológica Oteima			x	x					

Fuente: Información aportada por las empresas interesadas en concentrarse.

En base al cuadro 2 mostrado, las empresas interesadas en concentrarse, están en resaltado, observándose que las áreas provinciales donde [redacted] son en la provincia [redacted]. Es decir, solo en [redacted] en el servicio de educación superior privada, según programa o carrera académica, por tanto, es entendible que en el resto de las regiones provinciales, [redacted] ya que la empresas adquirida [redacted]

En cuanto a las actividades de las empresas interesadas en la concentración económica podemos señalar que los **COMPRADORES**, se dedican a la actividad económica de servicios de educación superior privada, en las provincias de [redacted], por otra parte, las empresas **VENEDORES**, se dedican a la actividad económica de servicios de educación superior privada, en las provincias [redacted]

Conclusión del mercado geográfico

Este despacho concluye que la dimensión geográfica, de los mercados pertinentes en su dimensión producto identificados, incluye [redacted] en la República de Panamá.

Conclusión del mercado pertinente

En resumen, este despacho concluye que los mercados pertinentes objeto de análisis son

- Cada una de las ofertas de educación superior privada [REDACTED]

2. Identificación de los participantes en el mercado pertinente

Hasta agosto de 2019, en la República de Panamá, había por lo menos 38 agentes económicos que se dedicaban al servicio de educación superior privada, sin embargo, según el informe aportado por las empresas interesadas en concentrarse, tomando como referencia la Asociación de Universidades Particulares de Panamá (AUPPA), consideran en su análisis a 26 universidades particulares. Sin embargo es importante connotar, que según datos aportados, que toma como referencia la Comisión Técnica de Acreditación, solo 18 universidades particulares están acreditadas⁹. A continuación, se muestran la lista de 32 agentes económicos que participan en el servicio de educación superior privada:

Cuadro 3. Agentes económicos que participan en el servicio de educación superior privada, según año de creación y total de su oferta académica, en la República de Panamá. Agosto de 2019

No.	Agente económico (Universidad)	Año de creación	Total Oferta Académica (1)
1	Columbus University	1994	18
2	Escuela de Arquitectura y Diseño de América Latina y El Caribe	CDS	3
3	Florida State University-Panama	CDS	5
4	Fundación de Estudios Avanzados de Gerencia	CDS	27
5	IBI Universidad Bancaria	2016	22
6	Instituto Internacional de Derecho y Empresa - INIDEM	CDS	21
7	ISAE Universidad	1994	30
8	Quality Leadership University - University of Louisville	2003	11
9	Universidad Abierta y a Distancia de Panamá	1994	12
10	Universidad Alta Dirección	2006	11
11	[REDACTED]		
12	Universidad Católica Santa María La Antigua	1965	71
13	Universidad Cristiana de Panama	2003	3
14	Universidad de Santander	2001	10
15	Universidad del Arte Ganexa	2004	8
16	Universidad del Caribe	2009	17
17	Universidad del Istmo	1987	87
18	[REDACTED]	[REDACTED]	[REDACTED]

⁹ La acreditación es el reconocimiento otorgado por cumplir un conjunto de estándares de gestión en los procesos que garantizan la rigurosidad académica y la eficacia administrativa del programa.

19	Universidad Euroamericana	2015	15
20	Universidad Hispanoamericana de Panamá	2014	6
21	Universidad Iberoamericana de Panamá	2014	25
23	Universidad Interamericana de Puerto Rico - (Inter Panamá)	CDS	2
24	Universidad Internacional de América Latina	2009	4
25	Universidad Internacional de Ciencia y Tecnología	2014	47
27	Universidad Latinoamericana de Comercio Exterior	1999	42
28	Universidad Metropolitana de Educación, Ciencia y Tecnología	2004	73
29	Universidad Misrasha Jorev de Panamá	2013	4
30	Universidad Nuestra Señora del Carmen	2011	6
31	Universidad Politécnica Internacional	2017	16
32	Universidad Tecnológica Oteima	2005	25
	TOTALES		

Nota: CDS = Ciudad del Saber. (1) El total de oferta académica incluye: licenciaturas, especialización, maestrías, doctorados, técnicos, educación continua, entre otros.
Fuente: Información aportada por empresas interesadas en concentrarse, según datos de la Comisión Técnica de Fiscalización, los cuales tienen carreras que no están actualizadas

El cuadro 3 arriba mostrado, nos permiten observar la suficiente cantidad de oferta académica educativa en el servicio de educación superior privada. En particular las empresas interesadas en concentrarse, tienen una oferta académica en conjunto del ●% del total de la oferta académica de las demás universidades privadas, de manera singular la [redacted] programas u ofertas académicas, siendo la de mayor cantidad, perteneciendo al grupo de empresas concentradas como comprador.

Dada la insuficiente información adecuada para poder determinar el nivel de concentración de los distintos mercados pertinentes involucrados en esta operación, se asumirá que los niveles de concentración superan los umbrales establecidos en la Guía y por lo tanto, se procederá a evaluar los efectos de la operación sobre los mercados pertinentes definidos. Lo anterior se sustenta en que las condiciones estructurales de los mercados pertinentes definidos están concentrados¹⁰, inclusive no se cuenta con mayor información sobre otras universidades, debido al acuerdo o secreto de confidencialidad¹¹ de la información entre las universidades privadas. Por lo que pasaremos a analizar o examinar las condiciones de entrada y las condiciones de rivalidad.

¹⁰ Folios 7 y 12 del expediente de concentración económica CE-003-19 de 11 de julio de 2019.
¹¹ Existe un criterio de confidencialidad de la información, establecida por cada universidad privada, que no permitieron a la ACODECO, el poder contar con la misma, cuyas notas fueron diligenciadas a la Asociación de Universidades Privadas de Panamá (AUPPA), Comisión Técnica de Desarrollo Académico (CTDA) y Comisión Nacional Educativa para la Acreditación Universitaria de Panamá (CONEAUPA).

3. Efectos de la concentración económica en los mercados pertinentes

Para abordar el análisis de las presunciones establecidas en el artículo 27 de la Ley 45, es necesario estudiar la conformación estructural del mercado antes y después de la concentración económica. Los análisis de las condiciones estructurales del mercado, las condiciones de entrada al mercado y las condiciones de rivalidad servirán de base para concluir si a raíz de la concentración económica que se somete a verificación se propicia una situación en la cual la entidad resultante tendría la capacidad de imponer unilateralmente los precios y las condiciones de competencia en el mercado afectado por la misma; si la nueva conformación del mercado incrementa el costo de acceso por parte de nuevos competidores; o si a partir de la concentración económica se crean condiciones favorables para la realización de prácticas monopolísticas.

3.1 Condiciones de entrada al mercado o barreras a la entrada

Respecto a las condiciones de entrada al mercado, los mismos son explicados en La Guía de Concentraciones Económicas, numeral 141 y 142, así: *“cuando un mercado se encuentra concentrado, la posibilidad de competencia que se realice en el mismo estará determinada por las probabilidades de entrada de nuevos competidores...un mercado concentrado con bajas barreras a la entrada de nuevos competidores, estará sometido a la posibilidad de rivalidad por parte de nuevos entrantes al mercado... el análisis de las condiciones de entrada tiene dos propósitos...primero, constatar si la estructura de mercado concentrada conlleva un poder sustancial de mercado...segundo, verificar si estas condiciones se ven reforzadas por la concentración económica al punto que conduzcan a efectos perjudiciales respecto a la competencia efectiva en el mercado”*.

Sobre la posibilidad de entrada a los mercados pertinentes, la Guía en el numeral 143 que expresa lo siguiente: *“una posibilidad de entrada se define como las acciones que la empresa debe tomar con la finalidad de producir y/o vender en un mercado... todas las fases del esfuerzo de entrada se considerarán, incluyendo la planificación, el diseño, y la gerencia; los costos de instalación y financiamiento; la obtención de los permisos necesarios para operar en el mercado, las licencias y otros tipos de permisos; la construcción y operación de las instalaciones productivas; y la promoción (incluyendo los descuentos de introducción), mercadeo, distribución, y satisfacción de los gustos del consumidor y credenciales requeridas”*.

Según información aportada, la Constitución Política en su artículo 94 reconoce el derecho a crear centros docentes particulares con sujeción a la Ley. Así entonces, más específicamente, la Educación Superior Universitaria en Panamá es regulada mediante la Ley 52 de 26 de junio

de 2015 y el Decreto Ejecutivo 50 de 23 de enero de 1999. Dichas normas permiten la creación y operación mediante licencias provisionales por un periodo de 6 años. En la actualidad según el sitio oficial de la Comisión Técnica de Fiscalización existen 8 universidades con dicha licencia provisional.

En los últimos cinco años, diez universidades han obtenido su documentación legal de creación por parte de la Comisión Técnica de Fiscalización (CTF).

Cuadro 4. Agentes económicos o universidades creadas en los últimos cinco años en la República de Panamá. Agosto de 2019

No.	Agente económico (Universidad)	Año de Creación
1	Universidad de los Llanos del Pacífico	2018
2	Universidad Hosanna	2018
3	Humboldt International University	2017
4	Universidad Politécnica Internacional	2017
5	Universidad La Salle College	2016
6	IBI Universidad Bancaria	2016
7	Universidad Euroamericana	2015
8	Universidad Internacional de Ciencia y Tecnología	2014
9	Universidad Iberoamericana de Panamá	2014
10	Universidad Hispanoamericana de Panamá	2014

Fuente: Información aportada por empresas interesadas en concentrarse

De igual manera, según datos aportados, existen 8 universidades más en proceso de creación, lo cual es una muestra de firme de que solo es necesario cumplir con la ley para poder ser parte del sector educativo privado. Ver el cuadro siguiente:

Cuadro 5. Agentes económicos o universidades en proceso de creación en la República de Panamá. Agosto de 2019

No.	Agente económico (Universidad)
1	Universidad Ngäbe Buklé
2	Universidad Internacional Nueva Luz
3	Galicia Open University
4	Aleph University
5	Universidad Internacional del Pacífico
6	Universidad Abierta de Estudios Especializados
7	Universidad Corporación Internacional de Estudios Superiores
8	Universidad Publies Educa

Fuente: Información aportada por empresas interesadas en concentrarse

Análisis de los factores para establecerse como proveedor en el mercado

Con base al análisis de los factores, lo que hay que determinar es si la entrada es probable (rentable a los precios pre concentración), oportuna (si el entrante puede hacerlo dentro de

dos años) y suficiente (si puede entrar en todo el mercado pertinente, o solo en una parte pequeña del mismo).

En este sentido detallan los factores para ser distribuidor, siguiendo La Guía, Numeral 144 como lo son: 1. Exceso de capacidad instalada; 2. Limitaciones de acceso a factores de producción; 3. Barreras legales, controles gubernamentales y regulatorios; 4. Costos hundidos; 5. Costos de instalarse como proveedor; 6. Importancia de la imagen de marca; y 7. Grado de integración de la cadena productiva.

3.2 Condiciones de Rivalidad

Aunque el análisis de los efectos de las concentraciones económicas se centra en aspectos estructurales del mercado, un análisis del comportamiento reciente de las empresas permite una mejor comprensión de las fuerzas competitivas en el mercado y de las relaciones entre los participantes en diferentes niveles dentro de éste. Este análisis también permite identificar la importancia relativa de las diversas características estructurales del mercado y poner en contexto apropiado los aspectos de participación de mercado, organización de los canales de distribución, integración vertical, barreras de acceso al mercado. Por otra parte, el análisis de esta dinámica permite identificar las estrategias de rivalidad seguidas en el pasado, y de allí aporta elementos para predecir comportamientos o estrategias futuras.

De acuerdo a La Guía *“el poder de mercado o poder sustancial de la empresa concentrada tendrá menor probabilidad de ser ejercido si la rivalidad entre esta empresa y sus competidores es efectiva...la rivalidad es efectiva cuando los competidores son económicamente capaces de sostener conductas agresivas para mantener o aumentar sus participaciones de mercado”*¹²

En este punto, se busca establecer si debido a la concentración económica, se da una situación que cree o resfuere el poder sustancial en los mercados pertinentes que faciliten la realización de conductas exclusionarias, o si se conforman las condiciones que facilitan la realización de prácticas colusorias.

Cuadro 6. Agentes económicos o universidades cerradas en los últimos cinco años en la República de Panamá. Agosto de 2019

No.	Agente económico (Universidad)	Año de Cierre
1	Universidad Rafael Núñez	2015
2	Universidad de Cartago	2017
3	Universidad Técnicas de la Comunicación	2017

Fuente: Información aportada por empresas interesadas en concentrarse

¹² Numeral 152 de La Guía

3.2.1 Análisis de la probabilidad de ejercicio individual y colectivo de poder de mercado

La Guía identifica por lo menos tres situaciones en que la rivalidad no es efectiva. La ausencia de proveedores alternativos, mercados sin productos sustitutos e integración vertical esencial para los competidores de agente económico resultante de la concentración económica.

En ausencia de proveedores alternativos

La probabilidad que el poder de mercado sea ejercido unilateralmente por la empresa concentrada aumenta a medida en que un porcentaje significativo de sus consumidores o estudiantes, no pueda desviar sus compras por el servicio de educación superior privada hacia proveedores alternativos. Esto puede ocurrir cuando las empresas restantes en el mercado no puedan aumentar suficientemente las cantidades ofertadas en un plazo de tiempo razonable, porque se encuentran operando a plena capacidad en el servicio de educación superior privada y no es económicamente viable expandir ampliar su servicio u oferta en un plazo superior a dos años. También puede resultar cuando la entrada en operación de la capacidad ociosa existente implica costos mayores que los costos asociados a la operación del nivel de ocupación actual. En la concentración bajo análisis existen proveedores alternativos a las empresas que se concentran.

En mercados sin productos sustitutos

La probabilidad que el poder de mercado sea ejercido unilateralmente por la empresa concentrada aumenta a medida en que una parte significativa de sus consumidores o estudiantes no pueda desviar sus compras hacia proveedores de productos sustitutos. Este será el caso cuando una parte significativa de los consumidores en el mercado pertinente considerare los productos provistos por las empresas concentradas como su primera y segunda principales opciones y las siguientes no sean sustitutos cercanos. Si bien las ofertas de las empresas que se concentran son mercados pertinentes en sí mismo, no es determinante para impedir la rivalidad existente, toda vez que en los mercados pertinentes se han identificado un número importante de participantes.

En casos de verticalización

La probabilidad que el poder de mercado sea ejercido unilateralmente por la empresa concentrada aumenta a medida que la concentración posibilite el aumento de los costos de los rivales, el cierre del acceso de los competidores a un importante insumo de producción /

comercialización y la reducción artificial de los precios de los rivales. Para evaluar la posibilidad de que la verticalización reduzca la rivalidad efectiva se consideran dos aspectos: hasta qué punto los rivales están verticalizados; y hasta qué punto el insumo (cuando la concentración involucrara un proveedor) o el canal de distribución (cuando la concentración involucrara un distribuidor) son esenciales para los competidores de la empresa concentrada. En los mercados pertinentes definidos no se observa que las empresas concentradas pasen a controlar insumos aguas arriba o canales de distribución aguas abajo, que se traduzcan en un incremento de los costos de los rivales y por tanto limiten la rivalidad efectiva.

La concentración no compromete la rivalidad efectiva en los mercados pertinentes

Si bien cada uno de los mercados pertinentes definidos, es único, es decir, sin sustitutos efectivos, la probabilidad del ejercicio unilateral o colectivo del poder de mercado por parte del agente económico sobreviviente, es inexistente, por la existencia de proveedores alternativos y porque la concentración es de tipo horizontal, es decir, entre competidores al mismo nivel, lo cual no permite al agente económico sobreviviente controlar aguas arriba el mercado de insumos y aguas abajo, el canal de distribución.

Este es un mercado con alto rango de rivalidad entre competidores, con un número de agentes económicos importantes, que generan una competencia efectiva. Concretamente en Panamá existen al menos 32 agentes económicos oferentes del servicio de educación superior privada.

El mercado también ha estado sometido a la entrada de competidores nuevos en los últimos años, como se menciona en el cuadro [redacted] arriba. Debido a esta amplia oferta los compradores o estudiantes que deseen matricularse en el servicio de educación superior privada, siempre tendrán la alternativa de elegir agentes económicos o universidades distintas a las empresas concentradas.

3.2.2 Probabilidad de realización de prácticas colusorias

Respecto a este punto, La Guía¹³, lo primero que cabe señalar luego del análisis del caso, es que la probabilidad de prácticas colusorias en el mercado es remota.

Un elemento que dificultaría la realización es la gran cantidad de oferentes (agentes económicos participantes). En este sentido, sería difícil la realización de prácticas colusorias de fijación de precios o de otra variable relevante de competencia. El bien ofrecido en cada mercado no es homogéneo, con lo cual se dificulta aún más alcanzar acuerdos colusorios..

¹³ Números 154, 155 y 156 de La Guía para el Control de las Concentraciones Económicas

Además, si se intentase realizar a nivel de los líderes del mercado, los demás oferentes harían una importante función de rivalizar.

El mercado está sometido a cambios tecnológicos, innovaciones, mejoras curriculares, acceso a universidades virtuales, que se producen a nivel mundial en los servicios de educación superior privada y en su comercialización, que podrían hacer que entrantes nuevos puedan incursionar en el mercado de forma relativamente fácil. Como se explicó anteriormente, se observa la existencia en el mercado de empresas o universidades privadas que tienen permisos provisionales y en creación, que son actualmente provistas en el mercado local.”

Este despacho comparte la argumentación arriba señalada por el agente económico que sobreviviría de materializarse la concentración económica, toda vez que luego de la concentración todavía continúa siendo importante el número de participantes que compiten en los mercados pertinentes y este escenario dificulta lograr acuerdos colusorios. Dificultad que aumentaría aún más por la posibilidad de entrada de nuevos participantes a los mercados pertinentes.

Por otra parte, el acceso de la demanda a nuevos competidores en el servicio de educación superior privada, así sea de manera presencial, semipresencial o virtual, o corporaciones que tienen las facilidades para brindar los servicios de educación superior privada, se constituye en un disciplinador latente al ejercicio del poder de mercado, toda vez que la demanda (comercial fundamentalmente) puede optar por dejar de adquirir el servicio de educación superior privada en el mercado y producirlo para consumo propio, si producto de una coordinación para no competir entre los agentes económicos rivales, se desmejoran las condiciones de oferta que existían en los mercados pertinentes antes de la concentración económica.

De acuerdo con el examen que hemos realizado en la presente verificación, concluimos que la rivalidad en los mercados pertinentes involucrados en la concentración económica es efectiva por la existencia de competidores capaces de sostener conductas agresivas para mantener o aumentar sus participaciones de mercado que hacen inviable la probabilidad de ejercicio individual y colectivo de poder de mercado e inviable la probabilidad de conductas colusorias.

De acuerdo a la información que consta en el expediente, en la actividad económica se observa una competencia dinámica por el liderazgo, o tendiente a sostener o aumentar las participaciones de mercado por parte de los agentes económicos participantes. Constantemente, las empresas realizan esfuerzos de venta, televisiva, telemarketing, redes sociales, becas, descuentos por pronto pago, que les permita captar más clientes o estudiantes.

Conclusión de los efectos de la concentración económica en los mercados pertinentes

Los altos niveles de concentración en los mercados pertinentes afectados por la operación de concentración económica sometida a verificación previa, según los datos aportados, no compromete la entrada futura a estos mercados por parte de terceros agentes económicos interesados; tampoco compromete la rivalidad en el mercado pertinente a futuro, al no generarse producto de la concentración económica, condiciones que favorezcan el comportamientos colusorio y, resulta inviable la probabilidad de ejercicio individual y colectivo de poder de mercado, debido al número plural de agentes económicos que compiten en los mercados pertinentes.

4. Cláusula de no competencia

Consideramos necesario, emitir criterio sobre la [REDACTED] que forma parte del contrato promesa de compraventa. La cláusula de no competencia establecida en el contrato promesa de compraventa, es del siguiente tenor:

[REDACTED]

[REDACTED]

La posición de **LA AUTORIDAD** en cláusulas de no competencia ha sido la de aceptar las mismas si se ha formalizado la compra o adquisición de acciones o activos (incluidos su cartera de clientes) de una empresa. La presente transacción conlleva la adquisición del [REDACTED] de las acciones emitidas y en circulación de la UIP propiedad de los **VENEDORES**, por parte de los **COMPRADORES**, y por ende sus activos y clientes, por lo que la cláusula de no competir pactada en tres (3) años, a criterio de **LA AUTORIDAD**, es razonable.

Los acuerdos de no competencia analizados por **LA AUTORIDAD**, por antonomasia, han reflejado acuerdos de no competir, por períodos máximos de tres (3) años inmediatamente después del cierre del contrato de compraventa en los casos que lo amerite; período de tiempo que ha sido considerado por la doctrina y por **LA AUTORIDAD** para la duración de las cláusulas de no competencia, como máximo y suficiente, y que en la práctica ha sido aceptado por los agentes económicos involucrados en operaciones de concentración económica.

En virtud de lo anterior, la Dirección Nacional de Libre Competencia estima que la cláusula de no competencia pactada por ambas partes dentro de la presente concentración económica, no afecta o restringe de manera directa el proceso de libre concurrencia y libre competencia en el mercado analizado, y que la misma guarda proporción con las características de la concentración presentada.

PARTE V. CALIFICACIÓN DE LA CONCENTRACIÓN

La Dirección Nacional de Libre Competencia luego del análisis de la verificación concluye que la operación de concentración económica entre **COMPRADORES** y **VENEDORES** no genera o no incurre en los efectos o situaciones previstas en el artículo 27 de la Ley 45, citado a continuación:

“Artículo 27. Presunciones. Para los efectos de la verificación que debe conducir la Autoridad, se presumirá que la concentración tiene un objeto o efecto prohibido por esta Ley cuando el acto o la tentativa: 1. Confiera o pueda conferir, al fusionante, al adquirente o al agente económico resultante de la concentración, el poder de fijar precios unilateralmente o de restringir sustancialmente el abasto o suministro en el mercado pertinente, sin que los agentes competidores puedan, efectiva o potencialmente, contrarrestar dicho poder. 2. Tenga o pueda tener por objeto desplazar a otros competidores existentes o potenciales, o impedirle el acceso al mercado pertinente. 3. Tenga por objeto o efecto facilitar sustancialmente, a los participantes en dicho acto o tentativa, el ejercicio de prácticas monopolísticas prohibidas.”

Estas presunciones podrán desvirtuarse aportando al efecto prueba en contrario.”

En virtud de lo anterior, la Dirección Nacional de Libre Competencia,

RESUELVE:

PRIMERO: OTORGAR, concepto favorable a la concentración económica mediante la cual **UNIVERSAL KNOWLEDGE SYSTEMS INC.**, y **GLOBAL EDUCATION SERVICES INC.**, (compradores), **EXCELENCIA Y SUPERACIÓN, S.A.** (garante de los compradores) adquiere e [redacted] de las acciones de **UNIVERSIDAD U LATINA S.R.L** y **EDUCATION HOLDING COSTA RICA EHR, S.R.L.**, (vendedores), ambos propietarios de la **UNIVERSIDAD INTERAMERICANA DE PANAMÁ, S. de R.L.**, en las provincias de [redacted] de la República de Panamá”.

SEGUNDO: ADVERTIR que **LA AUTORIDAD** podrá, en cualquier momento, verificar e impugnar la presente concentración económica, cuando tenga indicios de que el presente concepto favorable fue obtenido con base en información falsa o incompleta proporcionada por los agentes económicos interesados.

TERCERO: La presente resolución es susceptible del recurso de apelación ante el Administrador de **LA AUTORIDAD**, la que podrá ser interpuesta dentro del término de cinco (5) días hábiles contados a partir de su notificación.

FUNDAMENTO DE DERECHO: Ley 45 de 31 de octubre de 2007, Decreto Ejecutivo N° 8-A de 22 de enero de 2009, Resolución N° A-31-09 de 16 de julio de 2009 que desarrolla y aprueba la Guía para el Control de las Concentraciones Económicas.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE,


MARCO A. CARRIZO C.

Director Nacional De Libre Competencia




QUIENEÉN MIRANDA

Secretaria General, Encargada