

Acta de la Sesión 436°
Comisión de Expertos para la Regulación de Aranceles

Con fecha 13 de julio de 2026, se realizó por videoconferencia la sesión N° 436 de la Comisión de Expertos para la Regulación de Aranceles, con la asistencia de los siguientes integrantes: don Carlos Mladinic Alonso -quien preside-, don Milton Urrutia Salinas, don Manuel Farías Viguera y don Álvaro Rojas Marín.

Participa, también, el Secretario y abogado asesor don José Miguel Beytía Reyes.

Siendo las 19:00 horas, se inicia la reunión.

Esta sesión fue convocada con la siguiente tabla:

1. Continuar trabajando en el informe sobre judicialización de los procesos de regulación de aranceles solicitado por la Subsecretaría de Educación Superior
2. Próxima sesión

1. Continuar trabajando en el Informe sobre judicialización de los procesos de regulación de aranceles solicitado por la Subsecretaría de Educación Superior

Toma la palabra el Presidente, quien señala que en la presente sesión corresponde finalizar y aprobar el texto definitivo del Informe requerido por la Subsecretaría de Educación Superior sobre medidas que permitan prevenir la judicialización de los procesos de regulación de aranceles.

A continuación, los comisionados revisan el capítulo de las medidas propuestas para atenuar los focos de judicialización y fortalecer la legitimidad técnica y jurídica del proceso de regulación de aranceles. Al respecto, acuerdan ordenarlas según los focos de judicialización previamente identificados: el robustecimiento de la participación efectiva en la etapa de consulta previa, la replicabilidad del cálculo por cada institución, el fortalecimiento del proceso de reportamiento de costos y su verificación aleatoria, el fortalecimiento del rol técnico y de los recursos de la CERA, la delimitación de las potestades de la Subsecretaría para introducir ajustes, la elevación del estándar de fundamentación de las decisiones metodológicas, el reemplazo de las puntuaciones binarias por esquemas graduales y el avance hacia un diseño econométrico para la determinación de aranceles.

Tras realizar una revisión final del texto y en cumplimiento de sus atribuciones legales, la Comisión adopta por unanimidad el siguiente acuerdo:

CONSIDERANDO:

1. Que, según lo dispuesto en la letra c) del artículo 95 de la Ley N° 21.091, sobre Educación Superior, corresponde a la Comisión de Expertos para la Regulación de Aranceles (en adelante e indistintamente, “la Comisión”, “la Comisión de Expertos” o “la CERA”) “emitir informes sobre otros requerimientos de opinión o asesoría técnica solicitados por el Ministerio de Educación, a través de la Subsecretaría”;

2. Que, mediante correo electrónico de fecha 20 de mayo de 2026, la Subsecretaría de Educación Superior solicitó a la Comisión de Expertos para la Regulación de Aranceles un Informe con medidas que permitan prevenir la judicialización hacia el futuro, respecto de modificaciones que puedan ocurrir en la metodología que define las bases técnicas;
3. Que el desarrollo de los sucesivos procesos de regulación de aranceles ha estado acompañado de una creciente judicialización, expresada en recursos de protección, denuncias ante la Contraloría General de la República y una Consulta no contenciosa ante el Tribunal de Defensa de la Libre Competencia, cuyo análisis resulta pertinente para mejorar el desarrollo del procedimiento establecido en la Ley N° 21.091;
4. Que, en mérito de lo expuesto anteriormente,

LA COMISIÓN DE EXPERTOS HA ACORDADO POR UNANIMIDAD:

Emitir a la Subsecretaría de Educación Superior el siguiente documento denominado “Informe sobre judicialización de los procesos de regulación de aranceles”:

INFORME SOBRE JUDICIALIZACIÓN DE LOS PROCESOS DE REGULACIÓN DE ARANCELES

I. Introducción

Transcurridos varios años de aplicación del régimen permanente de determinación de valores regulados previsto en el Título V de la Ley N° 21.091, la experiencia acumulada permite constatar que un número creciente de Instituciones de Educación Superior ha recurrido a la vía jurisdiccional y de control administrativo para impugnar las Resoluciones Exentas que fijan las Bases Técnicas y los aranceles regulados del sistema de Financiamiento Institucional para la Gratuidad. Esta judicialización se ha manifestado por tres vías principales —recursos de protección, denuncias ante la Contraloría General de la República y la Consulta no contenciosa ante el Tribunal de Defensa de la Libre Competencia—, sin perjuicio de que puedan disponerse otras formas de impugnación en el futuro.

El presente informe no tiene por objeto pronunciarse sobre el mérito jurídico de cada acción, materia entregada a los órganos jurisdiccionales y de control competentes, sino identificar los argumentos que subyacen a las diversas impugnaciones y extraer de ellos las oportunidades de mejora metodológica y procedimental que permitan robustecer el proceso regulatorio.

La Comisión estima que buena parte de la judicialización observada se explica por decisiones metodológicas y asimetrías de información de las instituciones reguladas; factores susceptibles de mejora sin necesidad de reformas legales.

II. Vías de impugnación observadas

Como se explicó anteriormente, la judicialización de los procesos de regulación de aranceles se ha manifestado por tres vías principales: recursos de protección, denuncias ante la Contraloría General de la República y una reciente Consulta no contenciosa ante el Tribunal de Defensa de la Libre Competencia. Lo anterior, sin embargo, no obsta a que las Instituciones de Educación Superior puedan ejercer otras vías de impugnación en el futuro.

A continuación, explicaremos brevemente los diversos argumentos que se han hecho valer en cada sede:

1. Impugnación por vía de recurso de protección

En base a la revisión de los recursos de protección presentados, entre otros los Roles números 14.417-2024, 14.464-2024, 14.465-2024, 12.680-2025, todos de la Corte de Apelaciones de Santiago, pueden obtenerse las conclusiones que se detallan a continuación.

Las acciones de protección deducidas se han estructurado en torno a dos ejes diferenciados: vicios sustantivos y vicios procedimentales.

En el plano sustantivo, el reproche central apunta a una discriminación arbitraria y a la falta de fundamentación de los actos administrativos, a propósito de la clasificación y puntaje para el Preíndice de Agrupación (PIA) asignado a las instituciones recurrentes según su tamaño institucional.

A juicio de las recurrentes, la determinación del percentil 90 como umbral de corte para distinguir instituciones de tamaño “grande” y “normal” carecería de fundamentación suficiente y produciría una diferenciación desprovista de razonabilidad y proporcionalidad. El fundamento de la crítica reside en la infracción de los principios de imparcialidad y motivación de los actos administrativos, establecidos en los artículos 11 y 41 de la Ley N° 19.880 sobre Bases de los Procedimientos Administrativos. De acuerdo con estas Instituciones, la ausencia de fundamento técnico que justifique el corte binario y la correspondiente merma de puntaje PIA entre instituciones situadas en percentiles contiguos, tornaría arbitraria la decisión de la autoridad administrativa, especialmente cuando ese puntaje representa una fracción sustantiva del índice de agrupación.

Sobre esa base, las recurrentes denuncian la vulneración de diversos derechos fundamentales:

- a) La garantía de igualdad ante la ley establecida en el artículo 19 N° 2 de la Constitución Política, por tratar como “normales” a instituciones de gran tamaño;
- b) La garantía de igual trato que debe otorgar el Estado en materia económica, establecida en el artículo 19 N° 22, por el tratamiento diferenciado respecto de instituciones de menor matrícula;
- c) El derecho de propiedad del artículo 19 N° 24, en cuanto no se retribuirían los mayores costos asociados a una institución de gran tamaño; y

d) La libertad de enseñanza del artículo 19 N° 11, en tanto la insuficiente retribución de costos amenazaría la sostenibilidad del proyecto educativo adscrito a la Gratuidad.

En el plano procedimental, las impugnaciones se dirigen contra una modificación extemporánea e inconsulta de las Bases Técnicas. Las Instituciones recurrentes argumentan que la Ley solo faculta a la Subsecretaría para acoger o rechazar fundadamente las observaciones de la CERA, sin habilitar una tercera vía consistente en modificar aspectos que la Comisión no observó y sobre los cuales ésta ya no tiene oportunidad procesal para pronunciarse. Se agrega que, de estimarse la presencia de un vicio de fundamentación en un acto firme, su corrección exigía un procedimiento invalidatorio conforme al artículo 53 de la Ley N° 19.880, con audiencia previa de los interesados, cuya omisión habría dejado a las instituciones afectadas en situación de indefensión.

Cabe resaltar que esta vía de impugnación presenta una limitación jurídica. Según ha sido consistentemente resuelto por los tribunales superiores de justicia, la naturaleza cautelar y de conocimiento sumario del recurso de protección lo hace ineficaz para dirimir controversias de índole eminentemente técnica. Así ha resuelto la Corte de Apelaciones de Santiago al declarar la inadmisibilidad de acciones centradas en cuestionamientos metodológicos. De ahí que la línea procedimental —el vicio de forma— tienda a ofrecer mayores posibilidades de admisibilidad que la línea sustantiva.

2. Impugnación por vía de denuncias ante la Contraloría General de la República

Por otra parte, desde las denuncias presentadas ante la Contraloría General de la República que se han resuelto a través de los Dictámenes números 147.687 de 2021, 583.491 de 2024 y 104.655 de 2025, pueden obtenerse las conclusiones que se detallan a continuación.

Las denuncias presentadas ante la Contraloría General de la República se han fundado en supuestos incumplimientos sustantivos del procedimiento de determinación de aranceles establecido en la Ley.

En primer término, se alega la ineficacia del proceso de Consulta establecido en la Ley, por cuanto la Subsecretaría de Educación Superior no habría entregado antecedentes suficientes ni considerado las apreciaciones de las Instituciones, con infracción del deber de participación efectiva.

En segundo lugar, se denuncia la imposibilidad de replicar el cálculo, toda vez que el mecanismo habilitado para revisar el Informe de Cálculo —el denominado “Computador Isla”— no habría permitido a las instituciones identificar sus propios costos ni verificar la validez de sus cálculos, impidiendo reproducir la metodología.

En tercer término, se objeta la introducción de criterios no consultados, singularmente la incorporación del criterio de “complejidad institucional” a la metodología de agrupación.

Finalmente, se reprocha un pronunciamiento incompleto sobre las observaciones de la CERA, en cuanto la Resolución Exenta respectiva no habría recogido ni rechazado expresamente la totalidad de las observaciones formuladas por la Comisión al Informe de Cálculo.

Al respecto, cabe señalar que estos reclamos han sido desestimados por el Órgano Contralor, pues concluyó no advertir irregularidades en el proceso y que los actos respectivos se encuentran exentos del trámite de toma de razón, de modo que no operó un control preventivo de legalidad.

No obstante lo anterior, a juicio de esta Comisión la recurrencia de estos argumentos evidencia la persistencia de una percepción de opacidad y de participación insuficiente que es necesario abordar, con independencia del resultado formal de cada reclamación.

3. Impugnación por vía de Consulta ante el Tribunal de Defensa de la Libre Competencia

Finalmente, por la vía del artículo 18 N° 2 del Decreto Ley N° 211, se ha deducido una Consulta no contenciosa solicitando al Tribunal de Defensa de la Libre Competencia que fije condiciones a las Resoluciones Exentas del proceso regulatorio, sustentada en informes económicos y complementada por el aporte de antecedentes de la Fiscalía Nacional Económica. Cabe señalar que esta Consulta se encuentra en trámite, pendiente de resolución por el Tribunal.

En este plano, los argumentos de las Instituciones solicitantes consisten en afirmar una discriminación arbitraria exclusoria en favor de las universidades tradicionales — estatales y del G9— y en contra de las privadas adscritas a la Gratuidad.

A juicio de estas Instituciones, los argumentos técnicos que sostienen esta calificación son diversos. Se cuestiona el truncamiento de costos al nivel de ingresos por aranceles, esto es, el supuesto de que los costos no pueden superar los ingresos por aranceles, reduciendo artificialmente los costos de las instituciones tradicionales —receptoras de aportes fiscales no contabilizados—. De este modo, al calcularse los aranceles conjuntamente, se distorsionarían los valores a la baja para las Instituciones privadas.

Por otra parte, se objeta la aplicación de la metodología de winsorización aplicada sobre distribuciones marcadamente asimétricas, lo cual distorsionaría los costos reales y penalizaría a instituciones con costos legítimos alejados de la tendencia central.

Se controvierte también la forma de valorización de la infraestructura, cuyo tratamiento homogéneo por metro cuadrado ignoraría variaciones regionales y por tipo de carrera.

Sobre la base de estas consideraciones, se invoca una brecha de cobertura de costos, según la cual los aranceles permitirían a las Instituciones privadas cubrir cerca del 93% de sus costos, frente a una cobertura superior al 100% de las Instituciones tradicionales, con la consiguiente redistribución de transferencias en su perjuicio.

La Consulta añade otros efectos anticompetitivos. A juicio de los solicitantes, la reducción de ingresos forzaría ajustes de oferta —reducción de vacantes, alza de puntajes de corte, cierre de programas o merma de calidad—, con repercusión indirecta en el mercado de servicios profesionales y agravamiento en mercados regionales de menor competencia. Todo ello se enmarca en una crítica de fondo a la discrecionalidad metodológica excesiva que la Ley N° 21.091 conferiría a la Subsecretaría para añadir variables y cambiar criterios, sin que los principios de equidad y diversidad institucional operen como control efectivo frente a los efectos contrarios a la libre competencia.

III. Sistematización de los argumentos de impugnación

Del análisis transversal de las tres vías de impugnación, se desprenden algunas líneas de argumentación comunes y otros argumentos de carácter subsidiario.

1. Argumentos recurrentes

A juicio de esta Comisión, el argumento que más se reitera es la falta de fundamentación y motivación de los actos administrativos. Como hemos señalado, se invoca en los recursos de protección, en las denuncias ante la Contraloría General de la República y en la impugnación de decisiones metodológicas en sede de libre competencia —truncamiento, winsorización y valorización de infraestructura—, cuya justificación técnica las solicitantes consideran insuficiente. Este argumento constituye la base de la judicialización de los procesos de regulación de aranceles.

Asimismo, es recurrente la alegación de discriminación arbitraria en contra de las instituciones privadas. En sede de protección se afirma un trato desigual entre instituciones comparables derivado de la clasificación por tamaño; en sede de libre competencia, el mismo reproche se eleva a discriminación arbitraria exclusoria en favor de las universidades tradicionales, sostenido en la brecha de cobertura de costos y en la redistribución de transferencias a las Instituciones del subsistema universitario.

En tercer lugar, se invoca la discrecionalidad excesiva de la Subsecretaría de Educación Superior en la fijación de valores regulados. Se afirma que la Ley Nº 21.091 confiere un margen amplio para añadir variables y modificar criterios —tamaño institucional, complejidad institucional, tratamiento de valores atípicos— sin que los principios de equidad y diversidad institucional constituyan un medio para el control efectivo de la discrecionalidad de la autoridad administrativa.

Finalmente, se afirman perjuicios patrimoniales cuantificados y la afectación de la viabilidad institucional, expresado en la merma de calidad, el cierre de programas y la reducción de vacantes. En sede de libre competencia, el daño patrimonial opera como una premisa que articula la lesión de derechos fundamentales con los efectos anticompetitivos denunciados.

2. Argumentos subsidiarios

En forma adicional, las vías de impugnación recurren a algunos argumentos accesorios.

Así, las Instituciones afirman la existencia de vicios procedimentales por la modificación extemporánea e inconsulta de las Bases Técnicas. Esta línea de fundamentación, como vimos, no aborda el debate técnico sino exclusivamente el cumplimiento del procedimiento.

Por otra parte, algunas impugnaciones resaltan observaciones metodológicas específicas —truncamiento de costos, winsorización y valorización de infraestructura—, que por su naturaleza técnica no pueden hacerse valer por la vía del recurso de protección ni ante la Contraloría General de la República, sino principalmente ante el Tribunal de Defensa de la Libre Competencia.

Asimismo, las Instituciones han relevado los defectos del proceso de Consulta y participación de las Instituciones, y las dificultades para el control y la replicabilidad del cálculo.

También se han fundado en una supuesta vulneración de otros derechos fundamentales, invocados de manera accesoria a la discriminación arbitraria, tales como las garantías de igual trato del Estado en materia económica, la libertad de enseñanza como amenaza a la sostenibilidad del proyecto educativo y la transgresión del derecho de propiedad.

Finalmente, las impugnaciones se han basado en los efectos indirectos y de largo plazo del financiamiento de la Gratuidad sobre la sostenibilidad de los mercados regionales de menor competencia y su repercusión en el mercado de servicios profesionales.

IV. Medidas propuestas

A partir de la descripción anterior, la Comisión propone las siguientes medidas, orientadas a atenuar los focos de judicialización identificados y a fortalecer la legitimidad técnica y jurídica del proceso de regulación de aranceles.

1. Robustecer la participación efectiva en la etapa de consulta previa

La consulta a las instituciones y federaciones de estudiantes prevista en el artículo 91 de la Ley N° 21.091 constituye el primer punto de conflicto, pues sobre su ineficacia se han basado las denuncias ante la Contraloría General de la República como parte del reproche de libre competencia.

La Comisión propone reglamentar el proceso de consulta de las Bases Técnicas, estableciendo con precisión los antecedentes mínimos que la Subsecretaría debe poner a disposición de los consultados, los plazos, la forma de sistematizar las apreciaciones recibidas y el modo en que estas son consideradas o desestimadas. Una regulación explícita del procedimiento de consulta, que documente el esquema temático, los hitos y los comentarios recibidos, permite acreditar —en fondo y forma— el carácter efectivo de la participación y neutraliza el reproche de consultas meramente formales.

2. Generar instrumentos que permitan a cada institución replicar el cálculo

La dificultad para reproducir los cálculos ha sido invocada de manera transversal como manifestación de opacidad. Si bien el mecanismo del “Computador Isla” ha permitido el acceso a las bases de datos y a los códigos de cálculo, su diseño no ha bastado para que cada institución identifique con certeza el tratamiento de sus propios datos.

La Comisión recomienda desarrollar instrumentos que permitan a cada institución replicar su cálculo específico, mediante la entrega de reportes individualizados y de herramientas que hagan trazable, para cada una de ellas, la ruta que se sigue desde los datos reportados hasta los valores resultantes. La replicabilidad efectiva es una condición técnica que previene la alegación de indefensión y de imposibilidad de verificación.

3. Fortalecer el proceso de reportamiento de costos

La calidad del dato de origen condiciona la totalidad del proceso, y buena parte de la heterogeneidad que motiva correcciones estadísticas proviene de las deficiencias en el reporte de las instituciones.

La Comisión propone fortalecer el proceso de estimación de costos mediante la difusión y refinación del procedimiento de reporte. Por otra parte, propone la generación de acciones destinadas a profundizar la capacidad técnica de las instituciones en esta materia y el fomento de la creación de unidades institucionales responsables de la reportabilidad de costos. Una base de datos más íntegra y homogénea reduce la necesidad de intervenciones estadísticas ex post, que son fuente de judicialización.

4. Revisiones aleatorias de datos

Como complemento de lo anterior, la Comisión propone implementar revisiones aleatorias de los datos reportados por las instituciones, que permitan verificar su integridad y consistencia, distinguir entre errores de reporte y diferencias estructurales genuinas, y sustentar objetivamente el tratamiento de valores atípicos. Estas revisiones aportarían trazabilidad y respaldo probatorio al proceso, reforzando su legitimidad y su capacidad de resistir cuestionamientos sobre la calidad de la información base.

5. Fortalecer el rol técnico y los recursos de la CERA

Como señaló la Fiscalía Nacional Económica en su informe al Tribunal de Defensa de la Libre Competencia en el marco de Consulta no contenciosa analizada precedentemente, varias de las críticas formuladas en sede de libre competencia coinciden con observaciones metodológicas que la Comisión ha planteado durante los procesos de regulación de aranceles, lo que revela que un fortalecimiento del órgano experto redundaría directamente en la calidad y en la defensa de los resultados.

La Comisión propone reforzar su rol técnico y dotarla de los recursos —humanos, de información y de asesoría especializada— que le permitan ejercer con plenitud sus atribuciones de aprobación y observación fundada de las Bases Técnicas y del Informe de Cálculo, profundizando su capacidad de contraparte independiente de la metodología propuesta por la Subsecretaría de Educación Superior. Sobre esta materia, cabe recordar que el artículo 98 de la Ley de Educación Superior establece que corresponde al Ministerio de Educación, a través de la Subsecretaría, financiar los gastos de administración y funcionamiento de la Comisión.

6. Delimitar con precisión la potestad de la Subsecretaría para introducir ajustes

Como vimos, el vicio procedimental referido a la modificación de las Bases Técnicas en aspectos no observados por la CERA pone de manifiesto las dificultades de articulación entre las observaciones de la Comisión y las potestades de la Subsecretaría.

La Comisión propone delimitar reglamentariamente el alcance de dichas potestades, esclareciendo qué ajustes puede introducir la Subsecretaría con ocasión de las observaciones realizadas por la CERA, de modo de evitar la introducción de modificaciones inconsultas sobre aspectos no observados así como la elusión de las vías correctivas que el ordenamiento contempla para los actos administrativos firmes.

7. Fundamentación de las decisiones metodológicas

Dado que la insuficiencia de fundamentación es el argumento más recurrente y el que atraviesa todas las vías de impugnación, la Comisión estima prioritario elevar el estándar de motivación de cada decisión metodológica.

Las decisiones metodológicas relativas al truncamiento de costos, a la winsorización, la valorización de infraestructura y a la definición de umbrales, deben exponerse con justificación técnica explícita, señalando los supuestos, los criterios y las razones que llevan a preferir una alternativa, con ejemplos y con la explicitación de las fórmulas empleadas.

Una fundamentación robusta y documentada incorporada en las Bases Técnicas, constituye la principal defensa frente al reproche de arbitrariedad, tanto en sede de protección como de control administrativo y de libre competencia.

8. Reemplazar puntuaciones binarias por esquemas graduales

El corte binario de algunas variables concentra buena parte del reproche de arbitrariedad, precisamente por la desproporción entre una diferencia marginal en la variable subyacente y sus efectos en el puntaje PIA.

La Comisión propone reemplazar las puntuaciones binarias por valores continuos o, en su defecto, intervalos graduales, que asignen el puntaje de manera continua o escalonada, e incorporar mecanismos de estabilización que atenúen los saltos abruptos entre procesos regulatorios sucesivos. Un tratamiento continuo o gradual, elimina el efecto de umbral que genera diferenciaciones injustificadas entre instituciones situadas en percentiles contiguos y refuerza la proporcionalidad de la decisión.

9. Avanzar hacia un diseño econométrico para la determinación de aranceles

Como se ha detallado, las críticas técnicas convergen en que ciertas decisiones metodológicas pueden inducir conclusiones erróneas cuando se aplican sin un modelo subyacente que capture adecuadamente la estructura de costos.

La Comisión propone avanzar hacia un diseño econométrico para la determinación de aranceles basado en datos de panel, que modele con mayor rigor las relaciones entre las variables relevantes —entre ellas las economías de escala en ambos subsistemas—, sometiendo dicho diseño a un proceso de consulta de las instituciones. Un modelo econométrico robusto, respaldado por evidencia empírica, otorga mayor legitimidad al cálculo y reduce la exposición a impugnaciones fundadas en la insuficiencia metodológica.

En síntesis, la Comisión estima que las medidas propuestas —de carácter fundamentalmente metodológico y procedimental— pueden implementarse sin necesidad de reforma legal y contribuyen a mitigar algunos de los focos de judicialización descritos: la insuficiencia de fundamentación, la asimetría de información y la amplitud del margen de apreciación del regulador. Su adopción contribuiría a fortalecer la legitimidad técnica del modelo, reducir la exposición a impugnaciones y consolidar un procedimiento más transparente y replicable.

Sin perjuicio de lo anterior, la Comisión advierte que la implementación de estas medidas no eliminará la tensión estructural entre las necesidades presupuestarias y la aspiración de las Instituciones de Educación Superior a extender su financiamiento. La delimitación de ese equilibrio corresponde al diseño de la política pública y excede el ámbito de las funciones y recomendaciones de la Comisión de Expertos para la Regulación de Aranceles.

Finalmente, la Comisión acuerda facultar al Presidente para remitir el Informe a la Subsecretaría de Educación Superior mediante el oficio conductor correspondiente.

2. Próxima sesión

Se acuerda que la próxima sesión se realizará el día viernes 17 de julio a las 17:00 horas, mediante videoconferencia.

Sin otros temas que discutir, se pone término a la reunión siendo las 21:00 horas.

El Presidente suscribe la presente acta mediante firma electrónica, dando fe que su contenido refleja fielmente el texto aprobado por los comisionados.

A handwritten signature in black ink, consisting of a stylized 'P' followed by a large loop and a final flourish.