

**Una mirada a los actos internos de las universidades privadas en clave del derecho
administrativo**

Luisa Fernanda Horta Restrepo

Asesor

Lina Johana González Barón

Universidad Nacional Abierta y a Distancia UNAD

Escuela de Ciencias Jurídicas y Políticas

Especialización en Derecho Administrativo

Bogotá D.C.

2025

Resumen

Este trabajo analiza la naturaleza jurídica de los actos expedidos por universidades no oficiales o privadas en Colombia, con especial atención a si pueden ser calificados como actos administrativos sujetos al control de legalidad por parte de la jurisdicción contencioso-administrativa. Aunque las universidades privadas son personas jurídicas de derecho privado, su misión educativa y ciertas funciones regladas que ejercen —como la expedición de títulos, la imposición de sanciones disciplinarias y la definición de requisitos académicos— tienen una clara connotación pública y se encuentran bajo la inspección y vigilancia del Ministerio de Educación Nacional. Esta dualidad ha generado debates sobre la aplicabilidad del derecho administrativo a sus decisiones internas y sobre los mecanismos de control judicial disponibles frente a actos presuntamente ilegales.

Palabras clave: educación, servicio público, universidad privada, acto administrativo, jurisdicción contencioso-administrativa.

Abstract

This paper analyzes the legal nature of acts issued by non-official or private universities in Colombia, with particular attention to whether they may be classified as administrative acts subject to legality control by the contentious-administrative jurisdiction. Although private universities are legal entities governed by private law, their educational mission and certain regulated functions they exercise—such as the issuance of degrees, the imposition of disciplinary sanctions, and the definition of academic requirements—have a clear public connotation and are subject to the inspection and oversight of the Ministry of National Education. This duality has generated debates regarding the applicability of administrative law to their internal decisions and the judicial review mechanisms available in the face of allegedly unlawful acts.

Keywords: education, public service, private university, administrative act, contentious-administrative jurisdiction.

Tabla de Contenido

Introducción	7
Planteamiento del Problema	8
Justificación	10
Objetivos	12
Objetivo General	12
Objetivos Específicos.....	12
Marco de Referencia	13
Metodología	16
Hipótesis	17
Marco Jurídico de las Universidades Públicas y Privadas y los Precedentes Jurisprudenciales ...	18
La Constitución de 1991	18
Ley 30 de 1992.....	21
Ley 115 de 1994.....	23
Jurisprudencia Constitucional y Administrativa Clave.....	25
Alcance del Derecho Administrativo Frente al Derecho Privado en las IES Privadas.....	28
Actos Internos de la IES	30
Caso Aplicado: Test Judicial	35
Síntesis del Test Judicial.....	38
Conclusiones	40
Recomendaciones	42
Referencias.....	44

Lista de Tablas

Tabla 1. <i>Diferencias entre IES privadas y oficiales en la Constitución Política</i>	19
Tabla 2. <i>Diferencias entre IES privadas y oficiales en la Ley 30 de 1992</i>	21
Tabla 3. <i>Diferencias entre IES privadas y oficiales en la Ley 115 de 1994</i>	23
Tabla 4. <i>Acciones de ejecución del servicio público de educación</i>	33

Introducción

El presente trabajo aborda el análisis del carácter jurídico de los actos expedidos por las instituciones de educación superior privadas en Colombia, partiendo de la tensión conceptual entre derecho público y derecho privado en el marco de la prestación del servicio público de educación. Se estudian los efectos jurídicos de decisiones internas como procesos disciplinarios, otorgamiento de títulos y reglamentos académicos, cuya naturaleza ambigua genera inseguridad jurídica y cuestiona las vías adecuadas de control.

La elección de esta temática responde al interés académico y profesional de aportar claridad en la gestión de universidades privadas, dado el rol estratégico que cumplen en el sistema mixto de educación superior y la necesidad de brindar seguridad tanto a estudiantes como a trabajadores frente a actos que los afectan directamente.

La investigación se desarrolló mediante una metodología jurídico-dogmática con enfoque cualitativo, basada en el análisis documental de normas, doctrina y jurisprudencia nacional y comparada.

El objetivo principal es determinar si los actos internos de las universidades privadas pueden ser considerados actos administrativos y, en consecuencia, estar sometidos al control de legalidad. El documento se organiza en apartados que revisan el marco normativo y conceptual, la autonomía universitaria y el acto administrativo, la jurisprudencia nacional y comparada, y las conclusiones con criterios de interpretación.

Planteamiento del Problema

El sistema de educación superior en Colombia es mixto, compuesto por instituciones oficiales y no oficiales. Estas últimas, pese a ser personas jurídicas de derecho privado sin ánimo de lucro, prestan el mismo servicio público de educación que las universidades oficiales. En su operación diaria, expiden actos internos como reglamentos académicos, sanciones disciplinarias, otorgamiento de títulos o fijación de derechos pecuniarios, los cuales producen efectos jurídicos sobre estudiantes, docentes y trabajadores. Sin embargo, el ordenamiento jurídico colombiano considera que estos actos pertenecen, por regla general, al ámbito del derecho privado y, por tanto, no los reconoce de manera automática como actos administrativos sujetos al control de legalidad por la jurisdicción contencioso-administrativa. Esta ambigüedad genera inseguridad jurídica y dificulta la protección efectiva de derechos.

La pregunta central que motiva esta investigación es: ¿deben considerarse actos administrativos los actos internos reglados de las universidades privadas en Colombia y, en consecuencia, estar sometidos al control de legalidad por la jurisdicción contencioso-administrativa?

En el plano internacional, países como España han reconocido que los actos de universidades privadas pueden estar sujetos al derecho administrativo cuando inciden en el acceso o ejercicio del derecho a la educación, criterio similar al aplicado en Francia bajo la teoría del servicio público. A nivel nacional, el Sistema Nacional de Información de la Educación Superior (SNIES) reporta que, de las 307 instituciones de educación superior vigentes en 2023, 215 son privadas, lo que equivale aproximadamente al 70 %. En Bogotá, donde se concentra la mayor oferta, más del 80 % de los estudiantes accede a la educación a través de universidades privadas.

Justificación

La educación superior, reconocida en la Constitución Política de Colombia como un derecho y un servicio público con función social, se constituye en uno de los pilares esenciales para el desarrollo humano, económico y democrático del país. En este marco, las instituciones de educación superior (IES) no oficiales, a pesar de su naturaleza jurídica privada, ejercen la misma función de interés público que las universidades oficiales, lo que plantea una tensión central en torno al carácter jurídico de sus actos internos y la necesidad de clarificar su régimen de control. Esta problemática cobra especial relevancia si se considera que, en el contexto colombiano, más del 70 % de las universidades son privadas (Fedesarrollo, 2024) y que en ciudades como Bogotá la mayoría de la población estudiantil accede a la educación a través de ellas.

La pertinencia de esta investigación radica en que la ambigüedad sobre si los actos de las universidades privadas —como reglamentos estudiantiles, sanciones disciplinarias, procesos académicos o decisiones administrativas internas— deben ser considerados actos de derecho privado o actos administrativos sometidos a control de legalidad, genera inseguridad jurídica para estudiantes, docentes y trabajadores. La ausencia de claridad sobre las vías de control puede vulnerar derechos fundamentales y debilita la confianza en el sistema universitario.

Desde la perspectiva nacional, la investigación aporta a delimitar la autonomía universitaria dentro de los parámetros del Estado social de derecho, garantizando que esta no se convierta en un espacio de inmunidad frente a la legalidad. Al mismo tiempo, fortalece el campo del derecho administrativo al aportar criterios interpretativos para reconocer cuándo actos de entidades privadas que prestan servicios públicos deben asimilarse a actos administrativos.

En el plano regional y local, este estudio resulta fundamental para ciudades como Bogotá, donde se concentra la mayor parte de la oferta universitaria privada del país. Aclarar la

naturaleza jurídica de los actos de estas instituciones permitirá dotar a los estudiantes y trabajadores de herramientas eficaces para la defensa de sus derechos y contribuirá a un ejercicio más transparente y confiable de la autonomía universitaria.

En suma, esta investigación es pertinente y necesaria porque aborda un vacío jurídico con impacto social directo, aporta a la consolidación del sistema educativo colombiano y contribuye a la construcción de un marco interpretativo sólido que fortalezca tanto la autonomía universitaria como el control de legalidad.

Objetivos

Objetivo General

Analizar el alcance jurídico de los actos internos de las instituciones de educación superior de naturaleza privada en Colombia, con el fin de determinar si pueden calificarse como actos administrativos sujetos al control de legalidad.

Objetivos Específicos

Establecer el marco jurídico aplicable a las universidades públicas y privadas y los precedentes jurisprudenciales en la materia.

Determinar el alcance del derecho administrativo y sus actos frente al derecho privado en las IES privadas.

Identificar los actos internos que expiden las IES privadas en la prestación del servicio público de educación.

Aplicar un test judicial a un acto de una universidad privada para concluir si tiene naturaleza administrativa o privada.

Marco de Referencia

En el plano del derecho internacional, la discusión sobre la naturaleza jurídica de las IES privadas está estrechamente relacionada con la teoría del servicio público y el control delegado.

Por ejemplo, en Francia se argumenta que el modelo republicano de educación superior encarna fuertemente un ideal de servicio público y de interés general. Esto quiere decir que incluso las instituciones privadas reconocidas o financiadas por el Estado están involucradas en una tarea pública (Carpentier & Courtois, 2024).

En España, el sector de la educación superior también está formado por universidades tanto públicas como privadas, aunque todas ellas son consideradas proveedoras de un servicio educativo de interés público: deben cumplir requisitos legales y la supervisión del Estado (Eurydice Spain-RedIE, 2025).

Estas experiencias demuestran que el funcionamiento de la educación privada no solo está guiado por lógicas de mercado, sino que está enmarcado en sistemas de regulación pública, hecho que refuerza la importancia e interés respecto al fenómeno estudiado en Colombia.

En el sistema colombiano de educación superior, la Ley 30 de 1992 establece que tanto las instituciones oficiales como las privadas deben cumplir la misma función pública. Sin embargo, la ley no especifica si un acto interno de una universidad privada que afecte los derechos de terceros —como sanciones disciplinarias, revocación de títulos o juicios académicos sujetos a regulación legal— debe ser tratado como un acto administrativo.

Según la práctica judicial de la Corte Constitucional y del Consejo de Estado, estas entidades con personalidad jurídica de derecho privado realizan funciones públicas reguladas por la ley; sin embargo, continúa existiendo una disputa sobre cuáles son realmente las implicaciones de sus decisiones.

El principal vacío teórico y normativo radica en la falta de una categoría jurídica intermedia que permita reconocer los actos internos de las universidades privadas como actos de carácter funcionalmente administrativo, sin desconocer su naturaleza privada. La legislación actual, especialmente la Ley 30 de 1992, no prevé expresamente mecanismos de control de legalidad para decisiones académicas o disciplinarias adoptadas por instituciones no oficiales, dejando a estudiantes y docentes en una zona gris de indefensión.

El marco jurídico que rige la educación superior en Colombia constituye el fundamento esencial para comprender la naturaleza y el alcance de las actuaciones de las instituciones universitarias, tanto oficiales como privadas, en el ejercicio del servicio público educativo. La Constitución Política de 1991 establece los principios que orientan este ámbito, reconociendo la educación como un derecho fundamental y un servicio público con función social (art. 67), garantizando la autonomía universitaria (art. 69) y sometiendo toda función pública a los principios de legalidad, moralidad, eficacia y responsabilidad (art. 209).

Metodología

El presente estudio adopta un enfoque cualitativo con metodología jurídico-dogmática.

La investigación se desarrolló mediante revisión documental de normas, jurisprudencia constitucional y administrativa, y casos prácticos relativos a universidades privadas en Colombia. El análisis es interpretativo y argumentativo, con el propósito de proponer criterios jurídicamente aplicables al problema planteado.

Hipótesis

Los actos internos reglados expedidos por las universidades privadas en Colombia, en cuanto afectan directamente derechos de estudiantes, docentes y trabajadores y se dictan en el marco de la prestación del servicio público de educación, deben considerarse actos administrativos en sentido funcional y, por lo tanto, estar sometidos al control de legalidad por parte de la jurisdicción contencioso-administrativa, aun cuando dichas instituciones tengan naturaleza de personas jurídicas de derecho privado sin ánimo de lucro.

Marco Jurídico de las Universidades Públicas y Privadas y los Precedentes Jurisprudenciales

La metodología utilizada en el desarrollo de este objetivo específico consiste en tablas de comparación, en las que se observan las diferentes normas que regulan el actuar de las IES, así como la jurisprudencia, con el fin de identificar las diferencias de regulación entre el régimen oficial y el no oficial de las IES en Colombia.

Estudiar la legalidad del funcionamiento de las universidades privadas en Colombia requiere, ante todo, trazar con precisión el marco en el que operan. Estas instituciones no existen de forma aislada ni poseen poderes independientes; su existencia y actividad se enmarcan en el orden constitucional y legal que regula la educación como un servicio público de función social.

El punto de partida es, por lo tanto, la Constitución Política de 1991. En ella, la educación es reconocida como un derecho fundamental y un servicio público. Se establece la libertad de enseñanza y la posibilidad de crear entidades educativas, y se consagra la autonomía universitaria. La Constitución no diferencia universidades oficiales de universidades no oficiales: ambas tienen la misión de facilitar el acceso al conocimiento y a la cultura.

De la misma forma, la Constitución establece límites y responsabilidades. Por un lado, cuando consagra la facultad de inspección y vigilancia de la educación para el Presidente de la República en el artículo 189-21, establece un control estatal ineludible sobre la actividad de las universidades privadas. Por otro lado, cuando consagra los principios orientadores de la función administrativa en el artículo 209, establece que, si bien las universidades privadas no son personas jurídicas estatales, deben llevar a cabo su servicio público siguiendo los cánones de moralidad, eficacia, economía y publicidad.

La Constitución de 1991

Para iniciar, se compararon los artículos constitucionales aplicables a la educación superior, de donde se desprende que, si bien la Carta Política no establece diferencias sustantivas en cuanto al reconocimiento de la educación como derecho fundamental y servicio público, sí introduce distinciones relevantes en la forma de su prestación y en el régimen jurídico aplicable a los actores que la desarrollan. Las universidades oficiales, como entidades estatales, están plenamente sometidas al derecho público y a los principios de la función administrativa, mientras que las universidades privadas, aunque de naturaleza jurídica privada, se integran al sistema público educativo mediante la prestación de un servicio de interés general, bajo la inspección y vigilancia del Estado.

En consecuencia, a la luz de la Carta Política, la diferencia entre ambas no radica en la función social que cumplen —común a las dos—, sino en el grado de sujeción al derecho administrativo: directa y plena para las oficiales, indirecta y funcional para las privadas.

Este punto de inflexión es precisamente el que sustenta la problemática central de esta investigación: determinar si, en razón del servicio público que prestan, ciertos actos internos de las universidades privadas deben ser considerados actos administrativos sujetos a control de legalidad.

Tabla 1

Diferencias entre IES Privadas y Oficiales en la Constitución Política de Colombia

Artículo C.P.	Contenido principal	Aplicación a IES oficiales	Aplicación a IES no oficiales	Diferencia real
Art. 44	Reconoce la educación como derecho fundamental de los niños.	El Estado, a través de universidades públicas, debe garantizar la continuidad del derecho a la educación.	Las universidades privadas también contribuyen a garantizar la continuidad, pero su acceso depende de regulación estatal.	No hay diferencia en el reconocimiento del derecho; la garantía es directa en las oficiales e indirecta en las privadas.

Artículo C.P.	Contenido principal	Aplicación a IES oficiales	Aplicación a IES no oficiales	Diferencia real
Art. 67	La educación es un derecho y un servicio público con función social.	El Estado es prestador directo a través de universidades oficiales.	Los particulares también pueden prestarlo, bajo inspección y vigilancia estatal.	La diferencia está en quién presta el servicio, no en la naturaleza del derecho.
Art. 68	Libertad de enseñanza; personas naturales o jurídicas pueden fundar establecimientos educativos.	El Estado crea universidades mediante ley, ordenanza o acuerdo.	Los particulares pueden fundar universidades privadas, con autorización del Estado.	Diferencia en el acto constitutivo: norma pública vs. iniciativa particular autorizada.
Art. 69	Reconoce la autonomía universitaria.	Autonomía garantizada a universidades oficiales.	Autonomía garantizada a universidades privadas.	No hay diferencia: la autonomía aplica a ambas.
Art. 189-21	Corresponde al Presidente ejercer inspección y vigilancia de la educación.	El MEN vigila calidad y funcionamiento de universidades oficiales.	El MEN vigila calidad y funcionamiento de universidades privadas.	No hay diferencia: ambas están bajo control estatal.
Art. 209	La función administrativa debe servir al interés general (igualdad, moralidad, eficacia, economía, celeridad, imparcialidad, publicidad).	Las oficiales, como entidades públicas, se ciñen estrictamente a estos principios.	Las privadas, al prestar un servicio público, también deben observarlos bajo vigilancia estatal.	Diferencia en la intensidad: directa y obligatoria en oficiales; indirecta en privadas.

Nota. Elaboración propia con base en la Constitución Política de Colombia (1991).

Ley 30 de 1992

La Ley 30 de 1992 constituye el marco normativo fundamental de la educación superior en Colombia y, por tanto, el punto de partida obligado para cualquier análisis sobre el alcance jurídico de las universidades privadas. Esta norma desarrolla los mandatos constitucionales contenidos en los artículos 67, 68 y 69 de la Constitución Política, reconociendo que la educación superior es un servicio público con función social, cuya prestación puede estar a cargo tanto del Estado como de los particulares.

Uno de los aportes más relevantes de la Ley 30 es la clasificación de las instituciones de educación superior en oficiales y no oficiales, diferenciando su naturaleza jurídica, pero sometiéndolas a un mismo régimen de obligaciones en cuanto a calidad, pertinencia y

cumplimiento de fines sociales. Mientras que las universidades oficiales se constituyen como entidades estatales creadas por ley, ordenanza o acuerdo, las universidades privadas surgen como personas jurídicas de derecho privado sin ánimo de lucro, autorizadas por el Ministerio de Educación Nacional.

De manera especial, la Ley 30 refuerza el principio de que la autonomía universitaria no equivale a soberanía absoluta, pues tanto las universidades públicas como privadas deben ejercerla dentro de los límites constitucionales y legales. Así, el otorgamiento de registros calificados, la verificación de condiciones de calidad, el cumplimiento de la función social de la educación y la inspección estatal constituyen elementos comunes para todas las instituciones.

En consecuencia, atendiendo a la Ley 30, cuando una universidad privada expide actos que concretan funciones públicas regladas por la ley, tales como sanciones disciplinarias, reconocimientos académicos o decisiones que afectan derechos de terceros, esos actos adquieren un carácter administrativo en sentido funcional y deberían ser susceptibles de control de legalidad ante la jurisdicción contencioso-administrativa.

Tabla 2

Diferencias entre IES Privadas y Oficiales en la Ley 30 de 1992

Artículo	Contenido principal	Aplicación a IES oficiales	Aplicación a IES privadas	Diferencia real
Art. 1	La educación superior es un servicio público cultural inherente a la finalidad social del Estado.	El Estado lo presta directamente a través de universidades oficiales.	Los particulares pueden prestarlo bajo inspección y vigilancia del Estado.	La diferencia está en el prestador: Estado vs. particulares.
Art. 2	Reconoce que las IES son comunidades académicas organizadas jurídicamente.	Tienen naturaleza de entes estatales.	Tienen naturaleza de personas jurídicas de derecho privado sin ánimo de lucro.	Diferencia en la naturaleza jurídica.
Art. 3	Clasificación de las IES.	Aplica para oficiales.	Aplica para privadas.	No hay diferencia: la clasificación es idéntica.

Artículo	Contenido principal	Aplicación a IES oficiales	Aplicación a IES privadas	Diferencia real
Arts. 28–31	Autonomía universitaria: estatutos, autoridades, programas.	Autonomía plena dentro de la ley.	Autonomía plena dentro de la ley.	No hay diferencia en el reconocimiento de la autonomía.
Art. 57	Creación de universidades.	Se crean por ley, ordenanza o acuerdo.	Se crean por iniciativa particular, previa autorización del MEN.	Diferencia en el acto de creación.
Art. 58	Reconocimiento oficial.	Reconocimiento implícito en la norma que las crea.	Requieren acto administrativo del MEN.	Diferencia en el procedimiento de reconocimiento.
Arts. 85–87	Régimen financiero.	Recursos del erario; control fiscal de la Contraloría.	Recursos propios; control administrativo del MEN.	Diferencia en la forma de control de recursos.
Art. 146	Inspección y vigilancia.	El MEN controla calidad y cumplimiento de objetivos.	El MEN controla calidad, sostenibilidad financiera y cumplimiento.	Aplica a ambas; en privadas incluye control financiero más estricto.

Nota. Elaboración propia con base en la Ley 30 de 1992.

Ley 115 de 1994

La Ley General de Educación, Ley 115 de 1994, organiza el servicio público educativo en todos los niveles en Colombia. Aunque la regulación se concentra principalmente en la educación no universitaria, esta ley es de especial interés para la educación superior porque establece los principios y propósitos generales que son obligatorios para todas las instituciones, tanto públicas como privadas.

Un aporte importante de la Ley 115 es que define los fines o propósitos de la educación: la formación integral, los valores democráticos, los derechos humanos y el acceso al conocimiento. Las universidades, tanto públicas como privadas, están igualmente obligadas por estos objetivos.

Finalmente, la Ley 115 refuerza el papel del Ministerio de Educación Nacional como ente rector del sistema, encargado de ejercer la inspección, vigilancia y regulación sobre todas las instituciones educativas. Esta competencia se extiende tanto a universidades oficiales como

privadas, lo que demuestra que el Estado mantiene una función indelegable de control sobre la educación superior.

Tabla 3

Diferencias entre IES Privadas y Oficiales en la Ley 115 de 1994

Artículo	Contenido principal	Aplicación a IES oficiales	Aplicación a IES privadas	Diferencia real
Art. 1	Objeto: organizar el servicio público educativo en todos sus niveles.	Incluye a las universidades oficiales dentro del sistema.	Incluye a las universidades privadas como parte del sistema.	No hay diferencia: ambas integran el mismo sistema.
Art. 2	Fines de la educación: desarrollo integral, participación democrática, derechos humanos.	Las oficiales ajustan su misión a estos fines.	Las privadas igualmente orientan sus programas a estos fines.	No hay diferencia sustantiva: fines comunes.
Art. 5	Definición de niveles educativos.	Reconoce la educación superior oficial como nivel del sistema.	Reconoce la educación superior privada como nivel del sistema.	No hay diferencia: ambas son parte del sistema nacional.
Art. 6	Obligaciones del Estado frente al servicio educativo.	Garantizar acceso y calidad en universidades públicas.	Vigilar, inspeccionar y autorizar el funcionamiento de privadas.	Diferencia en el rol del Estado: prestador vs. regulador.
Art. 77	La educación superior se rige por ley especial.	Sometidas a la Ley 30 de 1992.	También sometidas a la Ley 30 de 1992.	No hay diferencia: misma ley especial.
Art. 79	Competencias del MEN en educación superior.	Regula, inspecciona y vigila universidades oficiales.	Regula, inspecciona y vigila universidades privadas.	No hay diferencia: el MEN controla ambas.

Nota. Elaboración propia con base en la Ley 115 de 1994.

Jurisprudencia Constitucional y Administrativa Clave

La Corte Constitucional ha señalado que, aunque las universidades privadas son personas jurídicas de derecho privado, la actividad que cumplen no puede considerarse enteramente privada, pues al tratarse de la prestación de un servicio público esencial deben ajustarse a la Constitución y la ley, y se encuentran sometidas a la inspección y vigilancia del Estado (Corte Constitucional de Colombia, 2002, Sentencia C-829/02).

Corte Constitucional. Jurisprudencia sobre Sanciones Disciplinarias Universitarias (1992)

En sus primeros pronunciamientos sobre la materia, la Corte Constitucional examinó sanciones disciplinarias impuestas por universidades y concluyó que la autonomía universitaria no puede usarse para desconocer derechos fundamentales. Señaló que, al prestar el servicio público de educación, las universidades —sin importar su naturaleza jurídica— deben observar el debido proceso, la igualdad y la legalidad. Esta línea introdujo la noción de que ciertos actos de universidades privadas tienen una naturaleza híbrida: privada en su origen, pero pública en sus efectos.

Corte Constitucional. Sentencia C-337 de 1996

La Corte Constitucional precisó que la autonomía universitaria (art. 69 C.P.) otorga a las universidades la facultad de organizarse y gobernarse, pero no las exime del cumplimiento de la Constitución y la ley. Esta autonomía no equivale a soberanía institucional, pues el Estado conserva su poder de inspección y vigilancia (arts. 67 y 189-21 C.P.) para garantizar que la educación cumpla su función social.

Consejo de Estado. Doctrina sobre el Acto Administrativo y los Particulares en Ejercicio de Funciones Públicas

El Consejo de Estado ha reiterado que el acto administrativo es toda manifestación de voluntad de una autoridad pública o de un particular en ejercicio de funciones públicas, y ha precisado sus elementos (unilateralidad, ejercicio de función administrativa y producción de efectos jurídicos). La Sala ha aplicado este criterio en casos donde particulares ejercen funciones públicas autorizadas, lo que provee los elementos doctrinales y el test judicial para identificar cuándo un acto privado debe tratarse como acto administrativo.¹

¹Véase la jurisprudencia del Consejo de Estado, Sección Tercera, sobre establecimientos educativos y responsabilidad, disponible en <https://www.consejodeestado.gov.co>

A partir de los precedentes anteriores es posible operar a través de un test judicial para calificar un acto como administrativo. Los cuatro criterios son: el test de la función, el test del efecto jurídico, el test del encuadramiento normativo y el test de la delegación o atribución, que se desarrollan más adelante en el caso aplicado.

Alcance del Derecho Administrativo Frente al Derecho Privado en las IES Privadas

El derecho público constituye el conjunto de normas y principios que regulan la organización del Estado, el ejercicio del poder y la protección del interés general. En el marco constitucional colombiano, el derecho público encuentra su fuente esencial en la Carta Política de 1991, la cual establece que toda función estatal debe ejercerse conforme a los principios de legalidad, moralidad, eficacia, igualdad y transparencia. Tal como lo señala Pemberthy López (2019), la Constitución Política es un orden normativo que estructura y orienta la actuación del Estado y de los particulares cuando intervienen en funciones públicas.

El derecho administrativo es la rama del derecho público que regula la función administrativa del Estado, entendida como la gestión concreta del interés general mediante actos, procedimientos y controles jurídicos. De acuerdo con Pemberthy López (2019), este campo se desarrolla sobre la base de los mandatos constitucionales, que definen la administración como una función sujeta a la ley y a la vigilancia judicial.

La doctrina más reciente ha destacado la necesidad de entender el derecho administrativo como un derecho garantista y socialmente orientado. En palabras de Thompson (2008), gestionar significa manejar situaciones complejas y particularistas, lo cual revela que la administración pública se desenvuelve en escenarios donde la técnica y la política deben armonizarse bajo principios jurídicos claros.

El servicio público se concibe como una actividad orientada a satisfacer necesidades colectivas y a materializar el interés general. La Constitución colombiana, en su artículo 67, define la educación como un derecho y un servicio público con función social, lo que implica que su prestación está sujeta a los principios de continuidad, eficiencia y control estatal. De

acuerdo con Penagos (2003), el servicio público constituye una herramienta para equilibrar las desigualdades y garantizar la efectividad de los derechos.

En consecuencia, las universidades privadas que prestan el servicio público de educación superior lo hacen dentro de un marco regulado por el derecho administrativo, no por su forma organizacional, sino por la naturaleza pública del servicio que ofrecen. Esta condición explica por qué ciertos actos de las instituciones privadas —como la expedición de títulos o la imposición de sanciones disciplinarias— deben considerarse actos administrativos en sentido funcional, sujetos al control de legalidad y a los principios del Estado social de derecho.

Actos Internos de la IES

Resolver qué se entiende por la prestación del servicio público de educación es indispensable, pues es dentro de este marco donde deben analizarse tales actos. El concepto de servicio público en Colombia está anclado en la Constitución Política de 1991, principalmente en los artículos 365 a 370. El artículo 365 establece que los servicios públicos son inherentes a la finalidad social del Estado y que este mantendrá la regulación, el control y la vigilancia de dichos servicios, que pueden ser prestados directa o indirectamente por comunidades organizadas o por particulares.

La Ley 115 de 1994 (art. 2.º) establece de manera expresa que la educación es simultáneamente un derecho fundamental y un servicio público con función social. Esto la ubica en una categoría especial: no solo busca la satisfacción de una necesidad colectiva, sino que está directamente vinculada a la efectividad de los derechos humanos, la igualdad de oportunidades y la formación ciudadana.

La Corte Constitucional ha elaborado un concepto integral de servicio público. En la Sentencia C-150 de 2003 lo definió como toda actividad organizada tendiente a satisfacer necesidades colectivas, de manera regular y continua, bajo la dirección, regulación y control del Estado, y sujeta a un régimen jurídico especial en el que prevalece el interés general sobre el particular.

De lo anterior se desprenden las siguientes acciones concretas mediante las cuales se ejecuta el servicio público de educación superior:

Admisión y Selección de Estudiantes

Recibir, evaluar y admitir aspirantes garantiza el acceso material al derecho a la educación. Aquí se concreta la función social del servicio público (art. 67 C.P.). Los actos propios de esta función incluyen la aprobación y publicación del reglamento de admisiones, la

apertura formal de convocatorias de ingreso, los procesos de inscripción, las pruebas de admisión, la publicación de listas de admitidos y la expedición del acto de matrícula académica.

Registro, Oferta y Desarrollo de Programas Académicos

Diseñar, registrar ante el MEN y ejecutar programas de pregrado y posgrado constituye la acción central del servicio público. Los actos propios incluyen la formulación del programa académico, la solicitud de registro calificado ante el MEN, la creación interna del programa, la apertura de cohortes y la suspensión o cierre de programas.

Evaluación Académica y Certificación del Aprendizaje

Esta función incluye exámenes, calificaciones, validaciones y comprobación de competencias. Es un deber reglado cuyo cumplimiento garantiza calidad y legitimidad. Los actos propios comprenden la publicación del reglamento de evaluación, la aplicación de evaluaciones, el registro oficial de notas, los actos de pérdida de asignatura y la certificación de notas.

Expedición de Títulos Académicos

El otorgamiento de grados tiene efectos jurídicos externos y habilita para el ejercicio profesional. La Corte ha señalado que esta función es pública. Los actos propios incluyen la verificación del cumplimiento del plan de estudios, el acto interno de autorización de grado, la expedición del diploma y el acta de grado, el registro del título en el SNIES y la emisión de certificados de graduado.

Procesos Disciplinarios

Sancionar conductas que afecten la vida académica protege la integridad del servicio y la convivencia. Los actos propios incluyen la apertura formal del proceso disciplinario, la notificación de cargos, las audiencias o descargos, el acto sancionatorio (amonestación,

suspensión, cancelación), los actos de archivo o absolución y los recursos de reposición o apelación.

Gestión de Bienestar Universitario

Brindar apoyos psicológicos, culturales, deportivos y socioeconómicos es parte de la función social del servicio (art. 67 C.P.). Los actos propios incluyen la adopción del reglamento de bienestar, los actos de asignación de becas y apoyos económicos, y la gestión de programas culturales y de atención psicológica.

Vinculación y Evaluación de Docentes

El concurso, la contratación, los planes de formación y la evaluación docente garantizan estándares académicos. Los actos propios comprenden la adopción del estatuto profesoral, la convocatoria y selección de docentes, la evaluación de desempeño y la terminación o renovación del contrato.

Reportes Obligatorios al SNIES y al MEN

Informar matrícula, docentes, programas, graduados, infraestructura e indicadores de calidad es una obligación pública para asegurar trazabilidad y control estatal. Los actos propios comprenden el reporte de matrícula, el reporte de docentes, el reporte de graduados y la actualización de programas activos.

A continuación se sintetizan las acciones de ejecución del servicio público de educación y su aplicación en IES privadas:

Tabla 4

Acciones de Ejecución del Servicio Público de Educación

Norma	Artículo	Acción mediante la cual se ejecuta el servicio público	Aplicación en IES privadas
Constitución Política	Art. 67	La educación como derecho y servicio público: acceso, permanencia, calidad, continuidad.	Las IES privadas participan en la prestación y deben garantizar acceso, permanencia y calidad bajo inspección estatal.
Constitución Política	Art. 68	Fundar establecimientos educativos y garantizar la libertad de enseñanza.	Pueden crearse y operar bajo regulación y control del Estado; sus actividades integran el servicio público.
Constitución Política	Art. 69	Autonomía universitaria para expedir estatutos, organizar programas y otorgar títulos.	La autonomía no excluye la naturaleza de servicio público; las decisiones deben respetar la Constitución y la ley.
Ley 30 de 1992	Art. 1	Educación superior como servicio público cultural.	La prestación se concreta en la actividad diaria de las IES privadas, no en su naturaleza jurídica.
Ley 30 de 1992	Art. 28	Condiciones de calidad y registro calificado para ofrecer programas.	Deben cumplir estándares mínimos y renovar registros; hace parte de la ejecución del servicio público.
Ley 30 de 1992	Art. 31	Organización académica: admisión, evaluación, certificación, titulación.	Son materialmente actos del servicio público y producen efectos jurídicos externos.
Ley 115 de 1994	Arts. 108–112	Educación privada como parte del sistema educativo bajo inspección y vigilancia.	Confirma que las IES privadas son prestadoras del servicio público y se someten a reglas públicas.
Ley 1437 de 2011 (CPACA)	Art. 2 (núm. 2)	Particulares pueden ejercer funciones públicas y emitir actos sometidos a control.	La expedición de títulos, certificación y procesos disciplinarios pueden adquirir naturaleza administrativa funcional.
Corte Constitucional	C-220 de 1997	La autonomía tiene límites: sujeción a Constitución, ley y control.	Las IES privadas deben armonizar autonomía con la naturaleza pública del servicio.
Corte Constitucional	SU-250 de 1998	La expedición de títulos es función pública.	El acto de expedición de título por una IES privada es función pública bajo control judicial.

Nota. Elaboración propia con base en la Constitución Política de Colombia (1991), la Ley 30 de 1992, la Ley 115 de 1994, la Ley 1437 de 2011 y la jurisprudencia de la Corte Constitucional y el Consejo de Estado.

Caso Aplicado: Test Judicial

Acto a analizar: estatutos fundacionales de una IES privada o no oficial.

La cuestión de si los estatutos adoptados por una institución de educación superior (IES) privada pueden calificar como actos de naturaleza pública parte de la premisa constitucional de la educación superior como servicio público (art. 67 C.P.), cuya provisión no depende del carácter jurídico de la entidad que actúa, sino del propósito social del servicio y de su sujeción a la inspección, vigilancia y regulación del Estado.

De esta manera, el examen de la naturaleza jurídica de los estatutos no puede abordarse desde distinciones puras entre acto privado y acto administrativo. Debe considerarse a través del prisma del test judicial, para evaluar si un instrumento normativo de un particular puede producir el tipo de efectos característicos de un acto público cuando interviene directamente en la ejecución de una función pública.

Aunque los estatutos son redactados y aprobados internamente por los órganos de gobierno de cada institución, su existencia y efectividad práctica se basan en la resolución del Ministerio de Educación Nacional que reconoce la personería jurídica de la universidad y autoriza su funcionamiento dentro del sistema. Cabe precisar que esta resolución no convierte los estatutos en actos administrativos: el MEN no adopta su contenido ni los sanciona; solo verifica que cumplan los requisitos mínimos para permitir la prestación del servicio.

Test de la Función

Pregunta: ¿los estatutos de una IES privada fueron expedidos en ejercicio de una función de interés público?

Los estatutos existen porque la entidad presta un servicio público esencial: la educación superior (art. 67 C.P. y Ley 30 de 1992). Sin servicio público no hay IES y sin IES no hay

estatutos. Esto significa que la expedición de estatutos está funcionalmente anclada en una actividad de interés público: la organización del servicio educativo.

La Ley 30 de 1992 (arts. 28-29) establece que los estatutos regulan la estructura interna que es requisito para operar dentro del sistema de educación superior. Los estatutos de las IES privadas se dictan, por tanto, en ejercicio de una función conectada con el interés público educativo, pues estructuran la manera en que la institución organiza un servicio público reconocido por la Constitución.

Respuesta: sí, en su origen y finalidad.

Test del Efecto Jurídico

Pregunta: ¿la decisión produce efectos jurídicos directos e inmediatos sobre derechos u obligaciones de terceros?

Los estatutos regulan la naturaleza jurídica de la institución, sus principios y fines, la organización interna y el gobierno, los requisitos de grado, la disciplina estudiantil y docente, y los derechos y deberes de la comunidad educativa. La doctrina del Consejo de Estado y la jurisprudencia de la Corte Constitucional reconocen que los actos privados pueden ser objeto de control judicial cuando generan efectos jurídicos relevantes. Los estatutos generan efectos jurídicos inmediatos sobre estudiantes, egresados y docentes: no son programáticos ni declarativos, sino operativos.

Respuesta: sí, de manera inequívoca.

Test del Encuadramiento Normativo

Pregunta: ¿la actuación está regulada o supervisada por el Estado?

Los fundamentos jurídicos son: la Ley 30 de 1992 (art. 29), que dispone que los estatutos deben notificarse al Ministerio de Educación Nacional; los artículos 31 y 32 de la misma ley, que

disponen que el MEN ejerce inspección, vigilancia y control sobre el funcionamiento normativo de las IES; y el artículo 189-21 de la Constitución, que establece que el Presidente ejerce la inspección y vigilancia de la educación. Sin la verificación estatal, la IES no puede operar dentro del sistema público de educación superior.

Respuesta: sí, y de manera estricta.

Test de la Delegación o Atribución

Pregunta: ¿la entidad privada ejerce funciones delegadas o atribuidas por el Estado?

El Estado no delega en las IES privadas una potestad normativa pública. Los estatutos se expiden en virtud de la necesidad de organizar el servicio público, de la autonomía universitaria y del derecho de asociación. No existe una delegación legal o administrativa que convierta a las IES privadas en autoridades. Aunque no hay delegación formal, sí hay una atribución funcional indirecta: el Estado les permite ejecutar el servicio público y exige que tengan estatutos operativos, pero esto no equivale a delegación administrativa.

Respuesta: no, no existe delegación normativa formal.

Síntesis del Test Judicial

El análisis integral del test judicial aplicado a los estatutos de las instituciones de educación superior privadas permite afirmar que, aun cuando estos no constituyen actos administrativos en sentido formal —por no originarse en autoridad pública ni en delegación administrativa—, sí participan de una naturaleza pública material, derivada de su estrecha vinculación con la prestación del servicio público de educación. El examen reveló que los estatutos superan de manera clara tres de los cuatro criterios examinados: se expiden en ejercicio de una función de interés público, producen efectos jurídicos directos sobre terceros y se encuentran sometidos a un encuadramiento normativo estricto mediante supervisión y

aprobación estatal. Únicamente el criterio de delegación no se supera, al no existir una atribución formal de potestad administrativa por parte del Estado.

La conclusión central es que los estatutos de una IES privada configuran actos privados con función pública material, cuya juridicidad no puede entenderse únicamente desde el derecho privado ni asimilarse plenamente a la categoría de acto administrativo. Este estatus híbrido justifica que tales actos sean susceptibles de control judicial cuando vulneran derechos fundamentales, desconocen normas públicas que regulan el servicio o afectan los principios que orientan la función educativa.

Conclusiones

El análisis constitucional, legal y jurisprudencial demuestra que las instituciones de educación superior (IES) privadas participan del sistema de educación como operadoras de un servicio público esencial, lo que les impone obligaciones reforzadas de sujeción a la Constitución, la ley y la función social de la educación. No obstante, al no ser entidades públicas ni estar investidas de potestades administrativas, su actuación no se subsume automáticamente en el derecho público. Esto genera un modelo jurídico singular: un régimen mixto, en el que decisiones internas como estatutos, reglamentos y actos académicos no son actos administrativos formales, pero sí actos privados con efectos públicos y, por tanto, sometidos a control judicial cuando vulneran derechos, desconocen la normativa estatal o afectan la calidad del servicio educativo.

El estudio evidencia que ni la Constitución ni la Ley 30 de 1992 regulan explícitamente el régimen jurídico de los actos internos de las IES privadas, lo cual ha producido un tratamiento fragmentario y, en ocasiones, contradictorio en la jurisprudencia. Esta ambigüedad impacta la seguridad jurídica de instituciones, estudiantes, familias y trabajadores, y pone de relieve la necesidad de avanzar hacia una doctrina unificada sobre los actos privados con función pública, o incluso hacia una reforma legal que precise la naturaleza, los controles y las vías procesales adecuadas para resolver conflictos asociados al servicio público de educación.

El test judicial se consolida como una herramienta analítica aplicable a cualquier acto interno de las IES privadas respecto del cual exista incertidumbre sobre su control judicial. Al evaluar sistemáticamente la función en la que se expide el acto, sus efectos jurídicos directos, su encuadramiento normativo y la existencia o no de delegación estatal, el test permite determinar con claridad cuándo un acto —aunque originado en una entidad privada— tiene alcance público material por su rol en la ejecución del servicio público de educación.

Recomendaciones

Es recomendable que el Ministerio de Educación Nacional y el Consejo de Estado desarrollen directrices o criterios interpretativos más precisos sobre la naturaleza jurídica de los actos internos de las IES privadas, en tanto su actuación se basa en la ejecución de un servicio público. La ausencia de una regulación explícita genera vacíos que afectan la seguridad jurídica y dificultan la resolución de controversias. Una guía doctrinal o normativa permitiría unificar estándares sobre admisiones, permanencia, evaluaciones, estatutos y procedimientos internos, reduciendo arbitrariedades y promoviendo prácticas institucionales más coherentes con el carácter de servicio público de la educación superior.

Se recomienda que las IES privadas adopten el test judicial desarrollado en esta investigación como mecanismo interno de autoevaluación para revisar la juridicidad y legitimidad de sus actos institucionales antes de su expedición. Aplicar el test a reglamentos, sanciones, actos académicos, estatutos y decisiones administrativas permitiría identificar riesgos jurídicos, anticipar conflictos y asegurar que cada decisión respete los estándares de función pública, efectos jurídicos, encuadramiento normativo y límites de la autonomía universitaria.

Referencias

- Carpentier, V., & Courtois, A. (2024). *Higher education and the public good in France: Governance, regulation and privatization*. Presses Universitaires de France.
- Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo. (2009). *Sentencia, expediente 19031* [doctrina sobre el acto administrativo de los particulares en ejercicio de funciones públicas]. <https://www.consejodeestado.gov.co>
- Constitución Política de Colombia. (1991). Gaceta Constitucional n.º 116, 20 de julio de 1991 (Colombia).
- Corte Constitucional de Colombia. (1995). *Sentencia C-166/95*.
<https://www.corteconstitucional.gov.co>
- Corte Constitucional de Colombia. (1996). *Sentencia C-337/96*.
<https://www.corteconstitucional.gov.co>
- Corte Constitucional de Colombia. (1997). *Sentencia C-220/97* (C. Gaviria Díaz, M. P.).
<https://www.corteconstitucional.gov.co>
- Corte Constitucional de Colombia. (1998). *Sentencia SU-250/98*.
<https://www.corteconstitucional.gov.co>
- Corte Constitucional de Colombia. (2002). *Sentencia C-829/02* (A. Beltrán Sierra, M. P.).
<https://www.corteconstitucional.gov.co>
- Corte Constitucional de Colombia. (2003). *Sentencia C-150/03*.
<https://www.corteconstitucional.gov.co>
- Decreto 1075 de 2015. Por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector Educación. Ministerio de Educación Nacional (Colombia). <https://www.suin-juriscol.gov.co>

- Decreto 1295 de 2010. Por el cual se reglamenta el registro calificado de que trata la Ley 1188 de 2008 y la oferta y desarrollo de programas académicos de educación superior. Diario Oficial n.º 47.687, 20 de abril de 2010 (Colombia). <https://www.suin-juriscol.gov.co>
- Decreto 529 de 2024. Por el cual se modifica el Decreto 1075 de 2015 en lo referente al registro calificado. Ministerio de Educación Nacional (Colombia). <https://www.suin-juriscol.gov.co>
- Eurydice Spain–RedIE. (2025). *Overview of the higher education system in Spain*. Ministerio de Educación, Formación Profesional y Deportes.
- Fedesarrollo. (2024). *Reporte sobre instituciones de educación superior en Colombia*. Fedesarrollo.
- García de Enterría, E., & Fernández, T. R. (2013). *Curso de derecho administrativo* (17.ª ed.). Civitas–Thomson Reuters.
- Ley 30 de 1992. Por la cual se organiza el servicio público de la educación superior. Diario Oficial n.º 40.700, 29 de diciembre de 1992 (Colombia). <https://www.suin-juriscol.gov.co>
- Ley 115 de 1994. Por la cual se expide la Ley General de Educación. Diario Oficial n.º 41.214, 8 de febrero de 1994 (Colombia). <https://www.suin-juriscol.gov.co>
- Ley 749 de 2002. Por la cual se organiza el servicio público de la educación superior en las modalidades de formación técnica profesional y tecnológica. Diario Oficial n.º 44.872, 19 de julio de 2002 (Colombia). <https://www.suin-juriscol.gov.co>
- Ley 1188 de 2008. Por la cual se regula el registro calificado de programas de educación superior. Diario Oficial n.º 46.971, 25 de abril de 2008 (Colombia). <https://www.suin-juriscol.gov.co>

- Ley 1437 de 2011. Por la cual se expide el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo. Diario Oficial n.º 47.956, 18 de enero de 2011 (Colombia).
<https://www.suin-juriscol.gov.co>
- Marín Hernández, H. (2015). *El régimen jurídico de los servicios públicos en Colombia*. Universidad Externado de Colombia.
- Noguera, H. (2009). La naturaleza jurídica de los particulares que ejercen funciones públicas. *Revista del Consejo de Estado*, 22(1), 89–120.
- Ochoa Díaz, H. (2012). Actos de los particulares en ejercicio de funciones administrativas. *Revista Digital de Derecho Administrativo*, 7, 45–78.
- Pemberthy López, J. (2019). *El derecho administrativo en la Constitución Política de Colombia de 1991*. Editorial Universidad del Rosario.
- Penagos, G. (2003). *El acto administrativo* (8.ª ed.). Ediciones Librería del Profesional.
- Restrepo Medina, G. (2017). *Derecho administrativo colombiano: fundamentos*. Legis.
- Santofimio Gamboa, J. O. (2010). *Tratado de derecho administrativo* (Vol. 1). Universidad Externado de Colombia.
- Thompson, J. R. (2008). Gestión pública: dilemas, desafíos y complejidad. En *La nueva gestión pública y la gobernanza democrática*. Fondo de Cultura Económica.