

MEMORANDO

2100

Bogotá, viernes, 15 de agosto de 2025

20252100066793
Al responder cite este Nro.
20252100066793

PARA: Diego Armando Solano Montenegro
Vicepresidente de Integración Productiva

DE: Jefe Oficina Jurídica

ASUNTO: Concepto EPSEA Privadas

Respetado Dr. Solano Montenegro, reciba un cordial saludo.

En atención a la consulta elevada por usted, en la cual, se solicita la justificación legal para la contratación con Entidades Prestadoras del Servicio de Extensión Agropecuaria de naturaleza privada, esta oficina se pronuncia de la siguiente manera, previas consideraciones.

1.- Problema Jurídico.

De acuerdo a lo establecido en a lo establecido en la Ley 1876 de 2017, por medio de la cual se crea el Sistema Nacional de Innovación Agropecuaria y se dictan otras disposiciones, ¿es jurídicamente viable para la ADR suscribir contratos con EPSEAS de naturaleza privada?

2.- Consideraciones jurídicas.

2.1.- Competencia para la Prestación del Servicio Público de Extensión Agropecuaria y constitución como EPSEA.

La Ley 1786 de 2018, crea el Servicio Público de Extensión Agropecuaria y la normativa que permite su prestación, el cual hace parte del Sistema Nacional de Innovación Agropecuaria SNIA. El numeral 12 del artículo 2º de la norma en comento define la Extensión Agropecuaria de la siguiente forma:

“12. Extensión Agropecuaria: Proceso de acompañamiento mediante el cual se gestiona el desarrollo de capacidades de los productores agropecuarios, su articulación con el entorno y el acceso al conocimiento, tecnologías, productos y servicios de apoyo; con el fin de hacer competitiva y sostenible su producción al tiempo que contribuye a la mejora de la calidad de vida familiar. Por lo tanto, la extensión agropecuaria facilita la gestión de conocimiento, el diagnóstico y la solución de problemas, en los niveles de la producción primaria, la poscosecha, y la comercialización; el intercambio de experiencias y la construcción de capacidades individuales, colectivas y sociales. Para tal efecto, la extensión agropecuaria desarrollará actividades vinculadas a promover el cambio técnico en los diferentes eslabones que constituyen la cadena productiva, la asesoría y acompañamientos a productores en acceso al crédito, formalización de la propiedad, certificación en BPA, entre otros”

De igual forma, dentro de sus principios estructurantes y desarrolladores establece que todas las acciones y estrategias del Subsistema de Extensión Agropecuaria deberán ejecutarse con un **Enfoque de Asociatividad**, preferentemente con actores que pertenezcan al sistema y participen de forma asociativa y organizacional. Así como con la **gradualidad y la temporalidad** en el otorgamiento del subsidio a la tarifa del servicio público de extensión agropecuaria, el cual es diferencial, decreciente y con un límite en el tiempo, teniendo en cuenta el alcance de las metas propuestas en el Plan de Departamental de Extensión Agropecuaria y siempre que las condiciones y las capacidades de los productores mejoren, entre otros.

Dentro de los objetivos del SNIA que trae la norma y que tributan directamente con el servicio de extensión agropecuaria se encuentran los siguientes (artículo 7):

“Contribuir al mejoramiento de la productividad y competitividad del país a través de la articulación y armonización con las políticas nacionales y regionales de competitividad, ciencia, tecnología e in-novación para el sector agropecuario.

Articular de manera efectiva la investigación y el desarrollo tecnológico con el servicio de extensión agropecuaria, para asegurar una oferta tecnológica orientada a la innovación y pertinente a las necesidades de los productores y demás actores involucrados en las cadenas de valor agropecuarias

Articular las acciones de formación y capacitación para la innovación agropecuaria con los objetivos y necesidades del servicio de extensión agropecuaria.

Vincular los procesos de investigación, desarrollo tecnológico, extensión e innovación agropecuaria nacional con estrategias, avances y experiencias que se

desarrollen en el ámbito internacional, siempre que aporten a dar soluciones a las problemáticas nacionales.”

El artículo 24 de la Ley 1786 de 2018, establece los alcances, naturaleza, características específicas y la competencia para la prestación del Servicio Público de Extensión Agropecuaria. En este orden de ideas, determina en primera instancia que la competencia para la prestación del servicio público de extensión agropecuaria recae en los municipios y distritos, los cuales están en la obligación de armonizar sus iniciativas en el marco del Plan Departamental de Extensión Agropecuaria, como instrumento de planificación que deberá ser definido cada cuatro (4) años por los departamentos de manera coordinada con los municipios de su jurisdicción, con el propósito de establecer los elementos operativos y estratégicos para prestar el servicio público de extensión agropecuaria.

“Artículo 24. Servicio Público de Extensión Agropecuaria. La extensión agropecuaria es un bien y un servicio de carácter público, permanente y descentralizado; y comprende las acciones de acompañamiento integral orientadas a diagnosticar, recomendar, actualizar, capacitar, transferir, asistir, empoderar y generar competencias en los productores agropecuarios para que estos incorporen en su actividad productiva prácticas, productos tecnológicos, tecnologías, conocimientos y comportamientos que beneficien su desempeño y mejoren su competitividad y sostenibilidad, así como su aporte a la seguridad alimentaria y su desarrollo como ser humano integral.

La competencia frente a la prestación del servicio público de extensión corresponde a los municipios y distritos, quienes deberán armonizar sus iniciativas en esta materia, con las de otros municipios y/o el departamento al que pertenece, a fin de consolidar las acciones en un único plan denominado Plan Departamental de Extensión Agropecuaria. Este servicio deberá ser prestado a través de las Entidades Prestadoras del Servicio de Extensión Agropecuaria (EPSEA) habilitadas para ello. Sin perjuicio de que dichas EPSEA sean entidades u organizaciones de diversa naturaleza.”

La extensión agropecuaria es un bien y un servicio de carácter público, permanente y descentralizado, en cuyo contenido comprende las acciones de **(i)** acompañamiento integral para diagnosticar, recomendar, actualizar, capacitar, transferir, asistir y empoderar a los productores agropecuarios; **(ii)** acompañamiento integral para que los productores agropecuarios incorporen en su actividad prácticas, productos tecnológicos, tecnologías, conocimientos y comportamientos orientados al beneficio del desempeño y mejoren la competitividad y sostenibilidad, así como aporte a la seguridad alimentaria y el desarrollo humano integral.

Sin perjuicio de lo anterior, la norma en cita establece que el servicio público de extensión agropecuaria debe ser prestado por a través de las EPSEAS (entidades prestadoras del servicio público de extensión agropecuaria) de diversa naturaleza jurídica.

De acuerdo con la Corte Constitucional en la sentencia C-094 de 2018 el “*artículo 24 de la Ley 1876 de 2017 define el servicio de extensión como un bien y un servicio de carácter público, permanente y descentralizado que comprende las acciones de acompañamiento integral orientadas a diagnosticar, recomendar, actualizar, capacitar, transferir, asistir, empoderar y generar competencias en los productores agropecuarios para que estos incorporen en su actividad productiva prácticas, productos tecnológicos, tecnologías, conocimientos y comportamientos que beneficien su desempeño y mejoren su competitividad y sostenibilidad, así como su aporte a la seguridad alimentaria y su desarrollo como ser humano integral*”.

A juicio de la Corte Constitucional el legislador le ha dado a este servicio una doble connotación: “(i) bien, y (ii) servicio público. En cuanto a la primera será sinónimo de patrimonio tangible e intangible de la población rural, teniendo en cuenta que el Estado viene desde hace varios lustros tratando de saldar la deuda social y económica con quienes habitan en las regiones apartadas de los centros urbanos, pues, a no dudarlo, se trata de colombianos a quienes los beneficios derivados de los avances en materia de investigación, conocimiento, tecnología y prácticas productivas se tardan en llegar o, peor aún, nunca han llegado. La segregación no es, entonces, geográfica sino también social y económica con las consecuencias que este fenómeno trae para la calidad de vida de los campesinos y de sus generaciones futuras, las cuales, como lo muestran varios estudios, vienen migrando hacia las urbes en búsqueda de oportunidades en materia de educación y de ubicación laboral”.

El inciso segundo del artículo 24 de la Ley 1876 de 2017 a juicio de la sentencia C-094 de 2018 “*articula el servicio de extensión con el SNIA al precisar que la competencia frente a su prestación corresponde a los municipios y distritos a quienes corresponde armonizar sus iniciativas con las de otros municipios y/o departamentos para consolidar las acciones en un solo plan denominado Plan Departamental de Extensión Agropecuaria. Concluye el artículo 24 precisando que el servicio de extensión **deberá** ser prestado mediante la Entidades Prestadoras del Servicio de Extensión Agropecuaria (EPSEA) habilitadas para esta función*”.

Es sustancial para este concepto el criterio jurisprudencial de la Corte Constitucional en la sentencia C-094 de 2018 cuando sostiene que el mencionado inciso segundo del artículo 24 de la Ley 1876 de 2017 se encuentra “*acorde con la idea de armonizar órganos estatales para la eficiente y eficaz prestación del servicio público creado, el legislador, cumpliendo lo establecido en el artículo 150-23 superior, toma entidades del orden nacional, las vincula con las entidades territoriales y optimiza de esta manera los recursos administrativos y la red institucional para realizar los propósitos de la Ley 1876 de 2017.*”

Engranar entidades del Estado en beneficio de un proyecto dedicado a la innovación en materia tecnológica para beneficio de la población campesina, además de encontrar apoyo en el artículo 1º de la Constitución, resulta conforme con lo dispuesto en el artículo 64 superior”, así como permite el cumplimiento del artículo 65 de la Carta Política.

Lo anterior significa que la vinculación, integración y desarrollo armónico, como dice el artículo 113 de la Carta Política, de diferentes entidades públicas nacionales y territoriales, no excluye que se pueda ampliar y considerar a otros sujetos de naturaleza privada que reconocidos en el ejercicio de derechos y deberes dentro del marco de las condiciones establecidas en la Ley en desarrollo, puedan interactuar para los mismos propósitos, teniendo en cuenta que como lo reconoce la Corte Constitucional en la sentencia C-094 de 2018 el “servicio de Extensión Agropecuaria, según las características y objetivos determinados en el artículo 24 de la Ley que se examina, atiende a los deberes que el constituyente impuso al Estado en materia de soporte a la población rural, en tanto desde el Acuerdo Final celebrado en la Habana, pasando por las políticas públicas diseñadas durante los últimos años, hasta la aparición de la Ley 1876 de 2017, siguen sin ser adecuadamente atendidas las necesidades de los campesinos”.

A juicio de esta oficina jurídica, las determinaciones de esta ley, en especial la flexibilidad y apertura en la vinculación de actores para la prestación del servicio público de extensión agropecuaria, permite poner en práctica la articulación y coordinación que debe existir entre el sector público y el privado para el cumplimiento de los cometidos estatales impuestos en la Constitución, lo cuales deben hacer parte de todas las actuaciones administrativas de este sentido.

Ahora bien, no existe objeción alguna en referencia al verbo rector que establece la obligatoriedad de que este servicio público **deberá** ser prestado por una Entidad Prestadora de Servicios de Extensión Agropecuaria **EPSEA** que se encuentre habilitada, es decir, estas entidades de naturaleza privada deberán cumplir con este requisito habilitante.

Presentando el artículo 32 de la Ley 1876 de 2017 de forma desagregada, enlista un grupo de entes que podrían ser EPSEA, dentro de las cuales permite que estas puedan ser de naturaleza privada, así:

- ✓ las unidades Municipales de Asistencia Técnica Agropecuaria (Umata),
- ✓ Centros Provinciales de Gestión Agroempresarial (CPGA),
- ✓ Gremios agropecuarios,
- ✓ **Empresas privadas** o de naturaleza mixta,
- ✓ Asociaciones de profesionales,
- ✓ Universidades y demás instituciones de educación superior,
- ✓ Agencias de Desarrollo Local (ADL),

- ✓ Entidades sin ánimo de lucro,
- ✓ Colegios agropecuarios,
- ✓ Cooperativas,
- ✓ Organizaciones o asociaciones de productores;
- ✓ Entre otros, que tengan por objeto la prestación del servicio de extensión o asistencia técnica agropecuaria, cumpliendo los requisitos de habilitación de que trata el artículo 33 de la presente ley.
- ✓ También podrán prestar el servicio consorcios o uniones temporales entre los tipos de actores anteriormente descritos, **siempre que estos cumplan los requisitos de habilitación.**

De otra parte, en cuanto a la constitución de la EPSEA, la legislación vigente (Ley 1876 de 2017) exige que se debe cumplir con requisitos habilitantes que incluyen:

- a). la conformación de un equipo **mínimo de profesionales**;
- b). experiencia en extensión agropecuaria y
- c). el registro ante la Agencia de Desarrollo Rural.

Ahora bien, en referencia a los requisitos específicos para la constitución de una EPSEA son los siguientes:

- (i) solicitud de habilitación;
- (ii) equipo profesional mínimo;
- (iii) experiencia en extensión agropecuaria (que no puede ser mínima de tres años en extensión agropecuaria, rural o asistencia técnica agropecuaria, a través de certificaciones o contratos);
- (iv) registro ante la ADR;
- (v) cumplimiento de requisitos habilitantes;
- (vi) comunicación de la decisión;
- (vi) vigencia de la habilitación.

El objeto de una EPSEA es la prestación del servicio público de extensión agropecuaria, que incluye acciones de acompañamiento a los productores agropecuarios para mejorar su competitividad, comprende el asesoramiento técnico, capacitación, investigación y acceso a mercados.

De igual forma, como viene dicho, la Ley 1876 de 2017 permite que diferentes tipos de entidades puedan ser prestadoras de servicio público de extensión agropecuaria: (i) **personas jurídicas públicas o privadas**; (ii) organizaciones sociales y comunitarias; (iii) instituciones de educación superior; y (iv) organizaciones de productores, entre otros.

Lo anterior quiere decir, siempre que cumplan con los condicionantes y requisitos de habilitación impuestos por la Ley.

Luego, con base en la Constitución Política, en la Ley 1876 de 2017 y en la reglamentación definida, el problema jurídico planteado se responde considerando que es constitucional, legal y reglamentariamente posible que las que las **personas jurídicas de naturaleza privada**, puedan ser prestadoras del Servicio Público de Extensión Agropecuaria habilitándose como una EPSEA y por ende suscribir contratos con la ADR, siempre que cumpla con los requisitos establecidos en la Ley, sin que sea contrario a la Ley 1876 e 2017 y la sentencia C-094 de 2018 de la Corte Constitucional y los requerimientos para la contratación estatal.

En conclusión, mediante la suscripción de un convenio, la ADR puede trabajar con la EPSEA de naturaleza privada en un modelo de colaboración que respete tanto los el marco normativo sobre extensión agropecuaria, sin que esto represente un perjuicio para la agencia, siempre y cuando se asegure que las acciones cumplan con los requisitos de la Ley 1876 de 2017 y las disposiciones vigentes sobre contratación.

De acuerdo con el artículo 28 de la Ley 1437 de 2011, modificado por el artículo 1º de la Ley 1755 de 2015, la sentencia C-951 de 2014 de la Corte Constitucional y la jurisprudencia contenciosa administrativa, los conceptos no son de carácter vinculante y deben ser examinados por quien deba adoptar las decisiones administrativas, sin que entrañe responsabilidad para quien lo produce, que siempre lo hará en el contexto de la Constitución Política, la legislación y reglamentación vigente, así como con la jurisprudencia constitucional y contenciosa administrativa vigente.

Atentamente,



Firmado
digitalmente por
CAMARGO JIMENEZ
AMANDA LUCIA

Amanda Lucia Camargo Jiménez

Elaboró: Rafael Bermúdez- Abogado Junior- Andrés Briceño lawyers 
Revisó: Paola Valbuena- Abogada Junior- Andrés Briceño lawyers

Aprobó: Andrés Briceño- Director Jurídico- Andrés Briceño lawyers 