

2100

Bogotá D.C., lunes 04 de mayo de 2026

20262100043523
Al responder cite este Nro.
20262100043523

Doctor
SERGIO ANDRÉS GALLEGO HEREDIA
Vicepresidente de Integración Productiva
Agencia de Desarrollo Rural -ADR-
Ciudad

Asunto: Concepto Viabilidad Integración Conceptos de SPEA y Asistencia Técnica

Respetado Dr. Gallego Heredia, reciba un cordial saludo.

En atención a la consulta formulada por usted mediante memorando No. 20263100019833 de 27 de enero de 2026, en la cual, previas consideraciones efectuadas en el marco de las competencias de esta Agencia, la puesta en valor de los conceptos de servicio público de extensión agropecuaria SPEA y el de asistencia técnica. Este concepto se formula en el marco de la estructuración de los procesos de contratación del Servicio Público de Extensión Agropecuaria para la vigencia 2026, y busca dotar a la actuación administrativa de la ADR de claridad conceptual, coherencia normativa y seguridad jurídica por parte de esta Oficina Jurídica.

1.- Problema Jurídico.

En este orden de ideas, se abordará el tema en concreto, desde el problema jurídico producto de la consulta formulada por usted, con el fin de dar una respuesta a la misma:

¿Es viable jurídicamente integrar conjuntamente los conceptos de Asistencia Técnica y Extensión Agropecuaria en los convenios para la prestación del SPEA, pese a que la Ley 1876 de 2017 haga referencia a la extensión agropecuaria, mientras que el Acuerdo Final de Paz y adopta el término asistencia técnica?

2.- Consideraciones jurídicas.

2.1.- Definición y Alcance del Servicio Público de Extensión Agropecuaria.

El artículo 24 de la Ley 1876 de 2017 establece de manera expresa la naturaleza, alcance y características del Servicio Público de Extensión Agropecuaria, así como la distribución competencial para su prestación. En dicha disposición el legislador define la extensión agropecuaria como un servicio público de carácter permanente y descentralizado, y asigna su competencia a los municipios y distritos, quienes deben garantizar su prestación dentro de su respectiva jurisdicción y va mucho más allá de una simple Asistencia Técnica.

Adicionalmente, la norma impone a las entidades territoriales la obligación de armonizar sus iniciativas en el marco del Plan Departamental de Extensión Agropecuaria (PDEA), instrumento de planificación cuatrienal que debe ser formulado por los departamentos en coordinación con los municipios y demás actores del Sistema Nacional de Innovación Agropecuaria. Este instrumento constituye el marco estratégico y operativo para la prestación articulada, eficiente y coherente del servicio, asegurando la coordinación interinstitucional y la unidad de planeación en el territorio.

“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 Corte Constitucional en la sentencia C-094 de 2018 considera que 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 en la mencionada sentencia, 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”.

En consonancia con lo anterior, esta Oficina Jurídica considera que 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.

De acuerdo a la Resolución 132 de 2022, “Por la cual se adopta el Plan Nacional de Asistencia Integral Técnica, Tecnológica y de Impulso a la Investigación, formulado en cumplimiento del punto 1.3.3.2 del Acuerdo Final” (pág 16), este servicio se enfoca en cinco (5) aspectos clave que demuestran su carácter integral y cómo la asistencia técnica es solo uno de sus componentes:

1.- Desarrollo de capacidades humanas integrales: Incluye habilidades técnico-productivas, pero también administrativas, financieras, de mercadeo y para la convivencia pacífica.

2.- Desarrollo de capacidades sociales y asociatividad: Fortalece la organización colectiva y el desarrollo empresarial.

3.- Acceso y aprovechamiento de información y tecnología: Fomenta la innovación y el uso de TICs.

4.- Gestión sostenible de recursos naturales: Promueve prácticas adaptadas al cambio climático.

5.- Habilidades para la participación: Empodera a los productores para que participen en la construcción de políticas públicas

Así pues, la "Asistencia Técnica" tradicional queda subsumida como un componente fundamental dentro del concepto más amplio y holístico de "Extensión Agropecuaria". Lo que significa que la asistencia técnica ya está integrada, es componente y hace parte del servicio público de extensión agropecuaria, por lo que puede ser potenciada y focalizada como una actividad que puede y debe fortalecerse para una mayor eficacia y efectividad en la prestación del mencionado servicio público.

2.2.- El Acuerdo Final y el Plan Nacional de Asistencia Técnica

Para esta Oficina Jurídica para entender la relación entre ambos conceptos se encuentra en el Acuerdo Final de Paz. En su punto 1, sobre la Reforma Rural Integral, en el que se estableció el compromiso de crear varios planes nacionales para transformar el campo colombiano. Específicamente, el numeral 1.3.3.2 del Acuerdo dispuso la creación de un plan de "Asistencia Técnica" con un enfoque integral.

El Acuerdo lo define de la siguiente manera:

"Asistencia técnica: con el propósito de fortalecer las capacidades productivas de la economía campesina, familiar y comunitaria para desarrollar sus proyectos productivos y estimular procesos de innovación tecnológica, el Gobierno Nacional diseñará e implementará un Plan Nacional de asistencia integral técnica, tecnológica y de impulso a la investigación."

Este mandato subraya desde el inicio una visión de "integralidad", buscando que el acompañamiento a los productores rurales fuera más allá de lo meramente técnico-productivo, abarcando aspectos organizativos, sociales, de gestión y financieros. Pero no se trata de un nuevo servicio, sino de una actividad que integrada en el servicio público de extensión agropecuaria, recibe del Acuerdo de Paz el mandato

de fortalecerla para que se oriente con base en un instrumento de planificación, como es el Plan Nacional de Asistencia Integral Técnica, Tecnológica y de Impulso a la Investigación, cuyo desarrollo seguirá vinculado al servicio público en su calidad de componente esencial.

2.3.- Evolución de la Asistencia Técnica a la Extensión Agropecuaria con la Ley 1876 de 2017.

Este insumo normativo fue expedido bajo el Procedimiento Legislativo Especial para la Paz con el objetivo de facilitar y asegurar la implementación del Acuerdo Final. En tal virtud, la Corte Constitucional, en su sentencia C-094 de 2018, confirmó que esta ley tiene una conexión directa y material con el punto 1.3.3.2 del Acuerdo, toda vez que desarrolla el compromiso de crear el plan de "Asistencia Técnica".

Sin perjuicio de lo anterior, de la lectura estricta y sistémica de la ley, se extrae que no se limitó a replicar el término, sino que lo amplió y lo redefinió bajo un paradigma más completo. La propia Corte Constitucional en la misma sentencia en comento señaló que la ley:

" 3.1.- Prestación del servicio de extensión agropecuaria (artículos 24 a 29).

Frente a este grupo de artículos afirma que la Ley 1876 de 2017 propone un cambio de enfoque respecto a los servicios de acompañamiento al productor que permita ampliar su ámbito de la asistencia técnica a la extensión agropecuaria. En consecuencia, se plantea el acompañamiento integral a los productores agropecuarios para que incorporen en su actividad productiva prácticas, productos, tecnologías, conocimientos y comportamientos que beneficien su desempeño y mejoren su competitividad y sostenibilidad, así como su aporte a la seguridad alimentaria y al desarrollo integral de la población rural

De esta manera, la "Asistencia Técnica Integral" mencionada en el Acuerdo Final se materializa y se regula a través del Servicio Público de Extensión Agropecuaria. El Plan Nacional de Asistencia Técnica, adoptado mediante la mencionada Resolución 000132 de 2022, reconoce expresamente que se sirve de las herramientas de la Ley 1876 y que, al referirse al servicio de extensión agropecuaria, hace alusión a la "asistencia integral técnica"

2.4.- Viabilidad en Insumos Contractuales

La Ley 1876 de 2017 establece claramente que la prestación del Servicio Público de Extensión Agropecuaria es una competencia de los municipios y distritos. Para ello, el servicio debe ser prestado a través de Entidades Prestadoras del Servicio de Extensión Agropecuaria (EPSEA), debidamente habilitadas, (Ver Resolución 407 de 2018, “Por la cual se reglamentan las materias técnicas del Sistema Nacional de Innovación Agropecuaria.”)

La ley incentiva la asociación de municipios para la prestación del servicio. Esto responde directamente a su pregunta sobre la viabilidad, lo que quiere decir que cualquier convenio que se suscriba para la prestación de este servicio debe tener como objeto la "Extensión Agropecuaria" en los términos integrales definidos por la Ley 1876 de 2017, articulándose con los Planes Departamentales de Extensión Agropecuaria (PDEA), en lo que se entiende incorporada la asistencia técnica integral, sin que se separe, desglose o sea autónoma, por lo que en los procesos contractuales al momento de elaborar sus estudios previos, debe estar incluida como variable que se sustenta en el instrumento de planificación vigente.

3.- Conclusión.

En este orden de ideas, esta Oficina Jurídica entiende que jurídicamente siempre han estado integrados los conceptos de Asistencia Técnica y Extensión Agropecuaria en los convenios para la prestación del servicio. La asistencia técnica dentro del marco comprensivo y multifacético de la extensión agropecuaria, es parte esencial y sustantiva y debe ser potenciada dentro de los diferentes procesos encaminados a la prestación del servicio público de extensión agropecuaria.

Así mismo, se recomienda que al redactar un vehículo contractual para la prestación de este servicio, el objeto no debe limitarse solo a la "asistencia técnica", sino que debe referirse explícitamente al "Servicio Público de Extensión Agropecuaria" conforme a la definición del artículo 24 de la Ley 1876 de 2017, pero teniendo como parte de su estructuración en sus documentos previos el instrumento de planificación y las finalidades de la asistencia técnica integral, para cumplir con el mandato dado en el Acuerdo de Paz.

Respecto a las obligaciones y actividades a desarrollar en el marco del dicho vehículo contractual, se recomienda que estas reflejen los cinco enfoques del servicio establecidos en el artículo 25 de la ley en comento, garantizando un

acompañamiento integral que supere la mera transferencia de conocimiento técnico.

Adicionalmente, se debe asegurar que el convenio o contrato y sus actividades, estén alineados con el Plan Departamental de Extensión Agropecuaria (PDEA) correspondiente, toda vez que este es el principal instrumento de planificación para la prestación del servicio a nivel territorial.

Verificar que la entidad o las partes del convenio que prestarán el servicio estén habilitadas como EPSEA, cumpliendo con los requisitos legales para ello, siguiendo la indicaciones dadas por esta oficina en concepto primigenio sobre EPSEAS.

En resumen, la Ley 1876 de 2017 no contrapone los conceptos, sino que representa una evolución del mandato del Acuerdo Final, consolidando la "asistencia técnica integral" en un servicio público más robusto y completo denominado "extensión agropecuaria".

4.- Modelo Cláusula a integrar en los vehículos contractuales.

A continuación proponemos un modelo de cláusula que podría quedar integrada en los vehículos contractuales que en adelante se confeccionen.

“Cláusula XX – Desarrollo de la Asistencia Técnica en el Servicio Público de Extensión Agropecuaria

Objeto y alcance del servicio: El presente contrato tiene por objeto la prestación del Servicio Público de Extensión Agropecuaria (SPEA), conforme a lo dispuesto en la Ley 1876 de 2017, el Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera, el Plan Nacional de Desarrollo 2022–2026 y las demás normas concordantes.

Para todos los efectos contractuales, la asistencia técnica se entenderá integrada funcional y operativamente al Servicio Público de Extensión Agropecuaria, como uno de sus componentes, en tanto hace parte de las acciones de acompañamiento, transferencia de conocimiento, fortalecimiento de capacidades productivas, adopción tecnológica y solución de problemáticas técnicas de los productores agropecuarios.


En consecuencia, las actividades de asistencia técnica que se desarrollen en ejecución del presente contrato no constituyen un servicio autónomo ni independiente, sino que se enmarcan dentro del enfoque integral, territorial y participativo propio del SPEA, conforme al modelo definido por la Agencia de Desarrollo Rural.”

5.- Alcance de los conceptos otorgados por esta oficina.

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,

AMANDA LUCÍA CAMARGO JIMÉNEZ
Jefa Oficina jurídica

Elaboró: Rafael Bermúdez- Abogado Junior- Andrés Briceño lawyers 

Revisó: Andrés Briceño Lawyer SAS 