



La educación  
es de todos

Mineducación

Bogotá D.C.,



Radicado No. 2022-EE-006155  
2022-01-17 07:34:14 p. m.

Doctor  
**JORGE HUMBERTO MANTILLA**  
Secretario General  
Cámara de Representantes  
Edificio Nuevo del Congreso  
Ciudad

Referencia: Concepto proyecto de ley No. 271 de 2020 Cámara.

Respetado Doctor Mantilla, reciba un cordial saludo.

Con toda atención me permito remitir el concepto del Ministerio de Educación Nacional sobre el proyecto de ley No. 271 de 2020 Cámara **“Por medio de la cual se promueve una política pública de emprendimiento rural y se dictan otras disposiciones”**, acorde con el texto de ponencia para segundo debate.

Desde el Ministerio de Educación Nacional estamos atentos a brindar toda la colaboración en las iniciativas legislativas que redunden en el mejoramiento de la educación del país.

Cordialmente,

**MARÍA VICTORIA ANGULO GONZÁLEZ**  
Ministra de Educación Nacional

Copia: Autores: HH.SS. Carlos Eduardo Guevara Villabón, Aydee Lizarazo Cubillos, Manuel Antonio Virgüez Piraquive y H.R. Irma Luz Herrera Rodríguez.  
Ponente: H.R. Nicolás Albeiro Echeverry Alvarán

Aprobó: Constanza Liliana Alarcón Párraga – Viceministra de Educación Preescolar, Básica y Media  
José Maximiliano Gómez- Viceministro de Educación Superior  
Luis Gustavo Fierro Maya -Jefe Oficina Asesora Jurídica  
Óscar Javier Manrique – Jefe Oficina Asesora de Planeación y Finanzas

Revisó: Luz Mery Rojas Cárdenas – Asesora Despacho Ministra  
Paola Portilla Vallejo - Asesora Despacho Ministra



**Concepto al proyecto de ley No. 271 de 2020 Cámara “Por medio de la cual se promueve una política pública de emprendimiento rural y se dictan otras disposiciones”.**

**I. CONSIDERACIONES GENERALES**

**Objeto**

La iniciativa busca desarrollar una política pública de emprendimiento rural, mediante la creación y el fortalecimiento de espacios, programas y líneas que promuevan la tecnificación del sector agrario, desde la articulación institucional entre entidades del orden nacional y territorial, y con el fin de mejorar las capacidades, sensibilización, sostenibilidad, productividad y competitividad del campesinado Colombiano.

Dentro de las medidas propuestas se encuentra la creación de los Centros de Emprendimiento Rural – CER, encargados de diseñar e implementar programas de capacitación, promover el retorno de los jóvenes al campo, la tecnificación del sector rural, asesorar a pequeños agricultores. Para el desarrollo de sus funciones, los CER podrán hacer uso de la infraestructura educativa existente, en articulación con el Ministerio de Educación Nacional. De igual manera el proyecto plantea el fortalecimiento del emprendimiento rural juvenil a través de programas de capacitación ofrecidos por el SENA, el establecimiento de líneas especiales de créditos para estudios técnicos, tecnológicos y de educación superior para el sector agrícola, el establecimiento de prácticas y pasantías agrarias y el fomento para el acceso a la tecnología, la promoción de la asociatividad y garantías de precios justos.

**II. CONSIDERACIONES TÉCNICO-JURÍDICAS**

Una vez analizada la nueva ponencia y teniendo en cuenta que algunas de las recomendaciones presentadas por esta Cartera, no fueron tenidas en cuenta a continuación se reiteran las observaciones sobre los artículos 3, 5 y 6.

**Artículo 3.**

**Artículo 3.** *Centros de Emprendimiento Rural - CER. Créase los Centros de Emprendimiento Rural “CER”, para promover el emprendimiento rural en el país; los cuales tendrán como objetivo:*

- a) *Articulación institucional de la oferta pública y privada de orden nacional y territorial sobre emprendimiento rural.*
- b) *Promoción de encadenamientos productivos de pequeños agricultores y emprendedores rurales en etapa temprana, incluyendo los modelos asociativos existentes.*
- c) *Diseño e implementación de programas de capacitación y acompañamiento para los emprendedores rurales.*
- d) *Promover programas de incentivos para retorno de jóvenes al campo.*
- e) *Promover incentivos para la tecnificación del campo en articulación del sector público, privado y organizaciones de cooperación internacional.*
- f) *Llevar a cabo programas productivos de manera articulada con la Comisión Regional de Competitividad descritas en la Agenda Integrada de Competitividad e Innovación de cada región y su estructura económica, teniendo en cuenta el perfil, vocaciones productivas y las dinámicas de producción agrícola familiar y de seguridad alimentaria de las comunidades.*  
*Asesorar en temas de plan de negocio y formulación de plan estratégico, incluyendo las necesidades del agricultor y las condiciones del terreno propias de la producción, rutas de comercio y posibles negocios en importación y exportación entre otros.*



- h) *Articular la estrategia "Somos Rurales" del Ministerio del Trabajo, Colombia Emprende y los programas Alianzas Productivas y "El Campo Emprende", del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, y organizaciones nacionales e internacionales que promuevan el emprendimiento rural.*
- i) *Promoción de incentivos para la comercialización que permita resolver aspectos logísticos de transporte, empaque y manipulación.*
- j) *Asesorar, acompañar y aportar a la formalización en el sector rural con un enfoque asociativo-cooperativo como mecanismo de fortalecimiento de la economía campesina, familiar y comunitaria de las iniciativas de los proyectos productivos que desarrollen los pequeños y medianos productores.*
- k) *Apoyar en procesos de sensibilización para el fomento del emprendimiento y la empresarialidad a la población de niños, niñas, adolescentes, jóvenes, adultos y mayores.*

*Parágrafo 1°. El diseño de los CER estará a cargo del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, el Ministerio de Comercio Industria y Turismo y el Servicio Nacional de Aprendizaje SENA y su implementación será en los municipios y Departamentos.*

*Para estos efectos los concejos municipales y asambleas departamentales, podrán incorporar en sus planes de desarrollo o mediante proyectos de acuerdos y ordenanzas, la implementación de los CER en sus territorios.*

*Parágrafo 2°. Para el desarrollo del proceso de sensibilización, formación y acompañamiento para los emprendedores rurales, los CER en coordinación con las entidades territoriales certificadas en educación podrán hacer uso de la infraestructura educativa existente en las zonas rurales.*

*Parágrafo 3°. Una vez creados y puestos en funcionamiento los "CER", el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural y el Ministerio de Comercio Industria y Turismo contarán con el apoyo de la Agencia de Renovación del Territorio o la entidad que haga sus veces, para que sirva de articulador con las comunidades de los municipios enunciados en el Decreto Ley 893 de 2017 o la norma que lo modifique, adicione o sustituya, así como de las comunidades de los municipios donde se adelanten programas de desarrollo alternativo para la sustitución voluntaria de cultivos de uso ilícito.*

### **Frente a los objetivos de los Centros de emprendimiento Rural - CER.**

El artículo 3 crea y define los objetivos de los Centros de Emprendimiento Rural – CER, enfocados a brindar herramientas a pequeños agricultores, emprendedores rurales en etapas tempranas, nuevas asociaciones y jóvenes que deseen retornar al campo, principalmente.

Frente al particular, el Ministerio de Educación Nacional considera necesario que dentro del objetivo de la iniciativa se incluyan los procesos de sensibilización al emprendimiento. En el marco de implementación de la Ley 1014 de 2006 "*De fomento a la cultura del emprendimiento*", se estableció la sensibilización como la primera etapa de la Cadena Nacional del Emprendimiento, seguida de la identificación de las oportunidades, la formulación de modelos de negocio, la puesta en marcha y la aceleración o consolidación del modelo empresarial.

En esta primera etapa se promueve la cultura de la innovación, la mentalidad emprendedora (transformación de paradigmas), se desarrollan habilidades gerenciales y capacidades creativas, buscando concientizar a las personas para que perciban el valor o la importancia del emprendimiento y se motive su accionar, logrando influenciar los proyectos de vida de la población<sup>1</sup>.

En línea con lo anterior, esta Cartera considera importante incluir dentro de los objetivos de los Centros de Emprendimiento Rural - CER actividades dirigidas a los niños, niñas, adolescentes, adultos y adultos mayores que hagan parte del sector educativo en los niveles de básica

---

1 Mesa de Emprendimiento. 2012

Calle 43 No. 57 - 14 Centro Administrativo Nacional, CAN, Bogotá, D.C.

PBX: +57 (1) 222 2800 - Fax 222 4953

[www.mineducacion.gov.co](http://www.mineducacion.gov.co) - [atencionalciudadano@mineducacion.gov.co](mailto:atencionalciudadano@mineducacion.gov.co)



secundaria y media, con el fin de fomentar el mencionado proceso de sensibilización en emprendimiento dentro de los contextos educativos de las zonas rural y rural dispersa, de acuerdo con los objetivos de cada institución educativa, que permitan a su vez, la continuidad de su formación posmedia y/o la inserción al mundo productivo.

De igual forma, esta Cartera considera pertinente que se articule lo dispuesto en el articulado con el accionar de la Red Nacional de Emprendimiento, de la Mesa Nacional de Competitividad y de la Red Regional de Emprendimiento, que desde el nivel nacional y territorial, respectivamente, apoyan procesos de formación e iniciativas productivas que favorecen los proyectos de vida de la población, de conformidad con la Ley 1014 de 2006 *“De fomento a la cultura del emprendimiento”* y la Ley 1253 de 2008 *“Por la cual se regula la productividad y competitividad y se dictan otras disposiciones”*.

Así mismo, en relación con el literal g) del artículo 3 que dispone como objetivo del CER la asesoría *“en temas de plan de negocio y formulación de plan estratégico, incluyendo las necesidades del agricultor y las condiciones del terreno propias de la producción, rutas de comercio y posibles negocios en importación y exportación entre otros”*, el Ministerio de Educación Nacional sugiere realizar el cambio de *“plan de negocio”* por *“modelo de negocio”*, dada la practicidad con la que se puede formular este último, puesto que la estructura de un plan de negocios tiene más elementos para su formulación y desarrollo.

El modelo de negocio se entiende como una metodología que permite diseñar, en la práctica, los núcleos y relaciones clave del negocio donde se crea y se entrega valor. Existen múltiples formas de modelo de negocios según el tipo de organización, sector, mercado, tamaño, contexto y filosofía del emprendedor, empresario, o inversionista, pero prácticamente todas, en los últimos años, han surgido de la metodología diseñada por Osterwalder<sup>2</sup>, CANVAS o Lienzo, sobre el cual se diseña el modelo en 9 núcleos relacionales que muestran el proceso de creación y entrega de valor en una forma que facilita su continua revisión. Las características esenciales de estos modelos fueron desarrolladas por el Ministerio de Educación Nacional en la Guía No. 39 sobre *“La cultura del emprendimiento en los establecimientos educativos”*, la cual puede ser consultada en [https://www.mineducacion.gov.co/1759/articles-287822\\_archivo\\_pdf.pdf](https://www.mineducacion.gov.co/1759/articles-287822_archivo_pdf.pdf).

Por último, es importante resaltar que la Ley 2069 de 2020, estableció un marco regulatorio que propicia el emprendimiento y el crecimiento, consolidación y sostenibilidad de las empresas, con el fin de aumentar el bienestar social, generar equidad, mejorar las condiciones habilitantes fundamentales para el emprendimiento, promover la creación de empresa y facilitar el funcionamiento de las Mipymes.

Dentro de las disposiciones incluidas en la ley se encuentran medidas relacionadas con la promoción del campo, como las contenidas en los artículos 2, 15, 33 y 34 que incluyen programas de capacitación especial y acceso a programas de aceleración de empresas a la Mipymes del sector agropecuario y recursos para investigación, entre otros aspectos.

Teniendo en cuenta lo anterior, esta Cartera de manera respetuosa sugiere incluir dentro de los objetivos de los Centros de Emprendimiento Rural, actividades relacionadas con la sensibilización de los niños, niñas, jóvenes, adultos y adultos mayores en relación con las actividades de emprendimiento, y el acompañamiento que el CER pueda realizar a los diferentes proyectos productivos realizados por las instituciones educativas de las zonas rurales. Adicionalmente se

---

2 Alexander Osterwalder, 2006. Business Model Generation  
Calle 43 No. 57 - 14 Centro Administrativo Nacional, CAN, Bogotá, D.C.  
PBX: +57 (1) 222 2800 - Fax 222 4953  
[www.mineducacion.gov.co](http://www.mineducacion.gov.co) - [atencionalciudadano@mineducacion.gov.co](mailto:atencionalciudadano@mineducacion.gov.co)



sugiere ajustar el objetivo g) con el fin de orientar las asesorías, no a la construcción de planes de negocios, sino a la formulación de modelos de negocio, dada su practicidad. .

- **De la naturaleza jurídica y funcionamiento del ICETEX en relación con el artículo 5.**

El artículo 5 crea una línea especial de créditos condonables para acceder a estudios en áreas agropecuarias, en los siguientes términos:

**Artículo 5.** *Línea especial de crédito para estudios técnicos, tecnológicos y Educación superior para el sector agrícola. Icetex en coordinación con el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, desarrollarán una línea especial de crédito condonable hasta en un 100% para este sector, con el fin de acceder a estudios técnicos, tecnológicos y de educación superior en áreas afines de ciencias agropecuarias, ciencias económicas y administrativas y ciencias de la educación siempre y cuando se demuestre la aplicación de los conocimientos adquiridos en la elaboración y/o acompañamiento de proyectos productivos desarrollados en trabajo de campo.*

*Parágrafo 1°. Para este fin el Icetex podrá utilizar las líneas de créditos educativos ya establecidas para aplicar la disposición del presente artículo*

*Parágrafo 2°. Adicionalmente, Bancoldex pondrá a disposición la oferta disponible para efectos de viabilizarían de los proyectos productivos que se desarrollen para el emprendimiento rural.*

Frente a este tema este Ministerio considera necesario destacar la naturaleza jurídica del ICETEX, de conformidad con lo expuesto en la Ley 1002 de 2005:

*“ARTÍCULO 2o. OBJETO. El Icetex tendrá por objeto el fomento social de la educación superior, priorizando la población de bajos recursos económicos y aquella con mérito académico en todos los estratos a través de mecanismos financieros que hagan posible el acceso y la permanencia de las personas a la educación superior, la canalización y administración de recursos, becas y otros apoyos de carácter nacional e internacional, con recursos propios o de terceros. El Icetex cumplirá su objeto con criterios de cobertura, calidad y pertinencia educativa, en condiciones de equidad territorial. Igualmente otorgará subsidios para el acceso y permanencia en la educación superior de los estudiantes de estratos 1, 2 y 3.”*

En desarrollo de su objeto, el numeral 4 del artículo 4 de la Ley 1002 establece las siguientes operaciones autorizadas al ICETEX:

*“ARTÍCULO 4o. OPERACIONES AUTORIZADAS. <Artículo modificado por el artículo 42 de la Ley 1911 de 2018. El nuevo texto es el siguiente:> Además de las funciones previstas en el Decreto-ley número 3155 de 1968, en la Ley 18 de 1988, en la Ley 30 de 1992, en el Estatuto Orgánico del Sistema Financiero contenido en el Decreto-ley número 663 de 1993 y en el Decreto número 276 de 2004, en desarrollo de su objeto social, el Icetex podrá: [...]*

*4. Administrar fondos destinados a ampliar la cobertura y fomentar el acceso y permanencia en la educación superior en Colombia, acorde con las políticas, planes y programas trazados por el Gobierno nacional.”*

En este contexto, al ICETEX le asiste la facultad legal de colocar créditos y servir de administrador de los recursos que el gobierno nacional y terceros disponen para propósitos educativos. Esta potestad está contenida en las normas antes referidas, así como en otras derivadas de los estatutos de la Entidad, que desarrollan su misión. Por lo anterior, el ICETEX actúa como mandatario en la administración de Fondos especiales, creados por entidades del gobierno nacional, entes territoriales, y entidades del sector cooperativo y privado.

De otra parte, el artículo 9 de la Ley 1002 de 2005, indica que el patrimonio del ICETEX estará integrado por los aportes efectuados por la Nación y demás entidades públicas; el valor de sus



reservas; el superávit; la revalorización del mismo y los resultados de su ejercicio. Así las cosas, son fuentes de recursos del ICETEX para el cumplimiento de su objeto:

- “1. Las partidas que con destino al Icetex se incluyan en el Presupuesto General de la Nación.*
- 2. Los ingresos provenientes de la prestación de sus servicios.*
- 3. Los rendimientos de las operaciones e inversiones que realice con recursos propios y de terceros.*
- 4. Los bienes e ingresos, utilidades, intereses y demás beneficios que se generen por las operaciones autorizadas.*
- 5. Los bienes e ingresos que como persona jurídica adquiera a cualquier título para el desarrollo de su objeto.*
- 6. Las donaciones que reciba de entidades públicas y de los particulares.*
- 7. Los demás bienes y recursos que determine el ordenamiento jurídico.”*

Dada su naturaleza especial, la destinación de los beneficios, utilidades y excedentes que el ICETEX obtiene como consecuencia del desarrollo de su objeto, debe efectuarse en los términos que consagra el artículo 2 de la Ley 1002 de 2005, razón por la cual una destinación exclusiva a una línea de crédito como la que se sugiere en el Proyecto de Ley examinado, puede desfinanciar e imposibilitar el cumplimiento de su misión para futuros periodos, afectando con ello a las nuevas generaciones que requieran de financiación para ingresar a la educación superior en Colombia, y a los beneficiarios actuales que no podrían renovar sus créditos para terminar sus estudios universitarios, máxime tratándose de una línea de crédito que no se encuentra focalizada en personas vulnerables o condicionada a resultados académicos previos sobresalientes, como ocurre con las demás líneas de apoyo de la Entidad.

Sobre el particular, es importante señalar que el ICETEX opera un sistema de colocación de créditos bajo el principio de sostenibilidad financiera, entendido como la capacidad de asegurar su propia eficiencia, sostenibilidad y posibilidades de existencia; todo esto, dependiendo de su capacidad de endeudamiento y apalancamiento, en beneficio del aumento de cobertura de la educación superior.

Por lo anterior, la tasa de interés de los créditos ofrecidos por el ICETEX se define en función de: (i) costo de fondeo de los recursos, (ii) costos operativos (originación, administración, recuperación de cartera, funcionamiento), y, (iii) riesgo de cartera y pérdida esperada. Frente a estos dos últimos puntos, la entidad maneja unos índices superiores al sector financiero, y financia población en condiciones económicas que nos les permite acceder al sistema financiero.

Por otra parte, reiteramos que el ICETEX podrá actuar como mandatario en la administración de Fondos especiales, creados por entidades del gobierno nacional (cuyos montos globales también son definidos por la ley de presupuesto), entes territoriales, y entidades del sector cooperativo y privado. Ello posibilita integrar recursos proporcionados por el gobierno nacional y que serían administrados como Fondos para otorgar la financiación pretendida, acorde con las políticas, planes y programas trazados por el gobierno nacional, atados, en todo caso, a su disponibilidad fiscal.

En este contexto, no puede desconocerse que la naturaleza jurídica del ICETEX, equivalente a la de una entidad financiera, le exige observar unos criterios de auto sostenibilidad que viabilizan su funcionamiento. Dentro de ellos, subrayamos los costos que genera su operación, sin discriminar si se trata de administración de recursos públicos o privados, pues ambos tienen la misma destinación y finalidad, esto es, fomentar la educación superior en el país.



Tenemos entonces que, si bien el Proyecto de Ley no es específico en la participación del ICETEX, la redacción propuesta en el artículo 5 antes relacionado, debe ajustarse al marco legal que gobierna a esta entidad, estableciendo así su participación como de administrador de los recursos que para el efecto disponga la Nación – Ministerio de Agricultura, a través del Fondo que se constituya.

Ahora bien, frente al particular y reiterando los argumentos expuesto en relación con la Ley 2069 de 2020 creó el Fondo Especial administrado por el ICETEX al cual pueden acceder los campesinos y trabajadores del campo que cumplan las condiciones dispuestas para el mismo, con el fin de financiar total o parcial de programas especiales de formación, misiones empresariales, obtención de certificaciones, tutorías o mentorías especializadas o condonaciones de intereses corrientes en los créditos educativos vigente. El artículo 60 de la Ley dispone lo siguiente:

**“ARTÍCULO 60. PROMOCIÓN DEL EMPRENDIMIENTO EN BENEFICIARIOS ICETEX.** Créese un Fondo Especial, que será administrado por ICETEX, con recursos provenientes del Presupuesto Nacional, aportes de ICETEX y/u otras entidades del orden regional, nacional o internacional, destinado a apoyar a quienes sean o hayan sido beneficiarios de programas de ICETEX y que sean admitidos en alguno de los instrumentos y/o programas de fomento y apoyo al emprendimiento del Gobierno Nacional. Este Fondo Especial permitirá la financiación total o parcial de programas especiales de formación, misiones empresariales, obtención de certificaciones, tutorías o mentorías especializadas o condonaciones de intereses corrientes en los créditos educativos vigentes. El Gobierno Nacional reglamentará en un período de 6 meses el funcionamiento y operación del mismo.

De acuerdo con lo expuesto y sin perjuicio del concepto que emita el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural sobre la viabilidad de la creación de línea de crédito, esta Cartera recomienda modificar el texto para dejar claro la calidad de administrador del ICETEX en el fondo que se pretende crear de conformidad con el marco legal establecido en la Ley 1002 de 2005 y eliminar el parágrafo 1.

Así mismo ajustar las denominaciones técnico profesional y universitarios, con el fin de guardar coherencia con lo establecido en la Ley 30 de 1993.

- **Artículo 6.**

*“Artículo 6°. Prácticas y Pasantías Agrarias. Créase las Prácticas y Pasantías Agrarias, como una opción de grado, para jóvenes de todo el país, que quieran mejorar la sostenibilidad del campo, aportando a la tecnificación de la producción agrícola y el emprendimiento rural.*

*Parágrafo 1°: Para tales efectos se tendrá en cuenta lo establecido en el artículo 192 de la Ley 1955 de 2019 y la Ley 1780 de 2016 en el artículo 158*

*Parágrafo 2°. En consecuencia, el Ministerio de Educación, el Ministerio de Trabajo y el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, plantean estrategias para la implementación de este artículo en un plazo máximo de 12 meses a partir de la vigencia de la presente ley.*

*Parágrafo 3°: Tratándose de municipios PDET, las prácticas y pasantías agrarias que serán objeto de reglamentación por parte del Gobierno nacional de acuerdo a la disposición del parágrafo 2 del presente artículo, podrán llevarse a cabo en la estructuración y acompañamiento a proyectos productivos agrarios derivados de los Planes de Acción para la Transformación Regional - PDET y, en su momento la Hoja de Ruta Única que los incorpore, liderados por la Agencia de Renovación del Territorio o la entidad que haga sus veces.”*

El artículo 6 de la iniciativa crea las prácticas y pasantías agrarias, como una opción de grado, para jóvenes de todo el país, que quieran mejorar la sostenibilidad del campo, aportando a la



tecnificación de la producción agrícola y el emprendimiento rural, con apoyo a los Centros de Emprendimiento Rural – CER, la cual podrá estar articulada tanto con el sector público, como con el sector privado, y serán de obligatoria aplicación en el campo.

El párrafo primero dispone que para la aplicación del artículo se tendrá en cuenta lo dispuesto en el artículo 192 de la Ley 1955 de 2019, referente a las prácticas laborales desarrolladas por estudiantes de educación superior de posgrado, de educación para el trabajo y el desarrollo humano, de aprendices del SENA, así como de toda la oferta de formación por competencia, la cual será entendida como experiencia laboral. Así mismo, el párrafo segundo dispone que la reglamentación de esta figura estará a cargo del Ministerio de Educación Nacional, el Ministerio del Trabajo y Seguridad Social y el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural.

Frente a estas disposiciones es importante recordar que el Ministerio de Educación Nacional, es el ente rector del sector administrativo de la educación, y de acuerdo con las Leyes 30 de 1992, 115 de 1994, 715 de 2010, y el artículo 2 del Decreto 5012 de 2009, tiene como funciones:

*“2.1. Formular la política nacional de educación, regular y establecer los criterios y parámetros técnicos cualitativos que contribuyan al mejoramiento del acceso, calidad y equidad de la educación, en la atención integral a la primera infancia y en todos sus niveles y modalidades.*

*(...)*

*2.6. Velar por el cumplimiento de la ley y los reglamentos que rigen al Sector y sus actividades.*

*2.7. Evaluar, en forma permanente, la prestación del servicio educativo y divulgar sus resultados para mantener informada a la comunidad sobre la calidad de la educación.*

*2.8. Definir lineamientos para el fomento de la educación para el trabajo y el desarrollo humano, establecer mecanismos de promoción y aseguramiento de la calidad, así como reglamentar el Sistema Nacional de Información y promover su uso para apoyar la toma de decisiones de política.*

*(...)*

*2.16. Dirigir el proceso de evaluación de la calidad de la educación superior para su funcionamiento”.*

Por lo tanto, esta Cartera tiene como función establecer las políticas y los lineamientos orientados a la prestación de un servicio de calidad, garante del acceso equitativo y permanente, de ahí que no sea competente para promover el desarrollo de prácticas o pasantías.

Ahora bien, la implementación de las prácticas y pasantías agrarias, bien puede enmarcarse dentro del rendimiento práctico de la autonomía universitaria, reconocida a las instituciones de educación superior a través del artículo 69 de la Constitución Política, y reglamentada en los artículos 28 y 29 de la Ley 30 de 1992. Con base en una tal prerrogativa, estas instituciones están en libertad de *“darse y modificar sus estatutos, designar sus autoridades académicas y administrativas, crear, organizar y desarrollar sus programas académicos, definir y organizar sus labores formativas, académicas, docentes, científicas y culturales, otorgar los títulos correspondientes, seleccionar a sus profesores, admitir a sus alumnos y adoptar sus correspondientes regímenes y establecer, arbitrar y aplicar sus recursos para el cumplimiento de su misión social y de su función institucional”.*

Las atribuciones en comento, derivadas del sentido original de esta autonomía, y que buscan garantizar la capacidad de autorregulación filosófica y autodeterminación administrativa de las instituciones de educación superior, se apoyan en la idea de que el acceso a la formación académica debe realizarse en un escenario libre de interferencias del poder público, ora en el campo puramente académico, ora en la orientación ideológica y en el manejo administrativo y financiero del ente educativo.



En este sentido, la jurisprudencia constitucional ha señalado que la autonomía universitaria se establece como una garantía institucional, es decir, como una "protección constitucional" otorgada a las instituciones que prestan el servicio de educación universitaria, a fin de que los estudios superiores no estén sometidos a ninguna forma de dirección, orientación, interferencia o confesionalismo por parte del Gobierno Nacional<sup>3</sup>.

En suma, las prácticas y pasantías en el agro colombiano, no pueden imponerse por el legislador, comoquiera que su implementación reside en la autonomía universitaria que sujeta a las instituciones de educación superior.

Ahora bien, en adición a las consideraciones constitucionales expuestas, es necesario señalar el Gobierno Nacional sancionó la Ley 2069 de 2020 "Por medio de la cual se impulsa el Emprendimiento en Colombia", la cual en su artículo 77 creó los consultorios empresariales consultorios empresariales como un espacio de práctica para que con apoyo de estudiantes de pregrado de las universidades en el país se facilite el emprendimiento, la innovación y el desarrollo de nuevos modelos de negocio, así como el apoyo de asesorías a microempresas, pequeña empresa u organizaciones de economía solidaria productiva que estén o puedan estar en algún proceso, procedimiento o trámite de insolvencia, indicando:

**“ARTÍCULO 77. CONSULTORIOS EMPRESARIALES.** *Para asesoría gratuita a la micro empresa y organizaciones de economía solidaria productiva, las universidades que cuenten con programas de pregrado en economía, finanzas, contabilidad, administración de empresas, derecho, diseño e ingenierías, o carreras afines, en el marco de la autonomía universitaria podrán hacer uso de su infraestructura y capacidad técnica en programas, prácticas o consultorios empresariales, con el fin de que los estudiantes provean asesoría gratuita empresarial a micro empresas, pequeñas empresas u organizaciones de economía solidaria productiva, en asuntos financieros, contables, legales, tecnológicos y operativos, entre otros, para facilitar el emprendimiento, la innovación y el desarrollo de nuevos modelos de negocio que potencien y mejoren su capacidad de gestión para el acceso a financiación y a los mercados de bienes y servicios. Igualmente, podrán apoyar y dar asesoría a microempresas, pequeña empresa u organizaciones de economía solidaria productiva que estén o puedan estar en algún proceso, procedimiento o trámite de insolvencia.*

**PARÁGRAFO PRIMERO.** *La asesoría gratuita dispuesta en el presente artículo podrá ser prestada preferiblemente por aquellos estudiantes que hubieren cumplido al menos el ochenta por ciento (80%) del programa académico y que estén desarrollando su práctica, en un consultorio jurídico o en otro de los programas diseñados por cada universidad, y bajo la dirección, seguimiento y supervisión del director del centro, área específica, programa, alianza o del docente que se designe al efecto.*

**PARÁGRAFO SEGUNDO.** *El Gobierno Nacional podrá diseñar lineamientos y orientaciones para guiar la estructuración de 105 consultorios empresariales de las Instituciones de Educación Superior interesadas.*

**PARÁGRAFO TERCERO.** *El tiempo que haya durado el desarrollo de estas actividades de asesoría, podrá ser tenido en cuenta y reconocido como experiencia profesional, de acuerdo con la Ley 2043 de 2020.*

Con base en el expuesto, esta Cartera sugiere tener en cuenta los postulados derivados de la autonomía universitaria reconocida a las instituciones de educación superior por el artículo 69 de la Constitución Política, la cual podría ser vulnerada si se establecen obligaciones o lineamientos imperativos en relación con el desarrollo de sus programas académicos. De igual forma, recomienda excluir al Ministerio de Educación Nacional de la redacción del parágrafo 2 del

---

3 Corte Constitucional. Sentencia C – 299 de 1994. Magistrado Ponente: Antonio Barrera Carbonell.

Calle 43 No. 57 - 14 Centro Administrativo Nacional, CAN, Bogotá, D.C.

PBX: +57 (1) 222 2800 - Fax 222 4953

[www.mineducacion.gov.co](http://www.mineducacion.gov.co) - [atencionalciudadano@mineducacion.gov.co](mailto:atencionalciudadano@mineducacion.gov.co)



artículo 6 dado que las obligaciones a asignar no se encuentran relacionadas con el ámbito funcional de este Ministerio.

### III. DEL IMPACTO FISCAL DE LA INICIATIVA

El Proyecto de Ley en trámite crea una política pública de emprendimiento rural, entre otros, a través de la creación programas, líneas de crédito educativo y prácticas y pasantías que promuevan la tecnificación del sector agrícola, se establecen se mejore la articulación institucional entre entidades del orden nacional y territorial y se definen usos para la infraestructura educativa publica existente en todos los niveles educativos, todo esto en beneficio del campesinado. En este capítulo se presenta un análisis de la incidencia fiscal en el sector educativo del artículo 6 del Proyecto.

#### **Análisis parágrafo 2 del artículo 6 del Proyecto de Ley**

El parágrafo 2 del artículo 6 el cual establece que esta Cartera ministerial cree pasantías y prácticas agrarias.

Frente al parágrafo 2 del artículo 6, el cual obliga al Ministerio de educación a crear prácticas y pasantías agrarias, esta competencia no se relaciona con las funciones de esta Cartera Ministerial, pues estas se circunscriben a la autonomía universitaria reconocida a las instituciones de educación superior en el artículo 69 de la Constitución Política y en los artículos 28 y 29 de la Ley 30 de 1992, la cual podría ser vulnerada si se establecen obligaciones o lineamientos imperativos en relación con el desarrollo de sus programas académicos o creación de prácticas o pasantías, por lo cual se sugiere excluir al Ministerio de Educación Nacional en la redacción de dicho parágrafo, en los términos incluidos en las recomendaciones del presente concepto. Por otra parte, este parágrafo desconoce la creación de prácticas para que estudiantes de pregrado de las universidades apoyen el emprendimiento y asesoren modelos de negocio y pequeñas empresas productivas, en el marco de la Ley 2069 de 2020.

La autonomía mencionada garantiza la capacidad de autorregulación filosófica y autodeterminación administrativa de las instituciones de educación superior y apoya que su formación académica, orientación ideológica y manejo administrativo y financiero se realice en un escenario libre de interferencias del poder público. La jurisprudencia constitucional ha señalado que la autonomía universitaria se establece como una garantía institucional y como un mecanismo de protección constitucional para que las instituciones que prestan el servicio de educación universitaria y los estudios superiores no estén sometidos a ninguna forma de dirección, orientación, interferencia o confesionalismo por parte del Gobierno Nacional, por lo cual las prácticas y pasantías en el agro colombiano no pueden imponerse por el legislador, como quiera que su implementación reside en la autonomía universitaria que sujeta a las instituciones de educación superior.

El Ministerio de Educación entre sus funciones establece las políticas y los lineamientos orientados a la prestación de un servicio en educación superior de calidad en condiciones de acceso equitativo y permanente, por lo cual no es competente para promover el desarrollo de prácticas o pasantías específicas, por lo cual se reitera la solicitud de retirar esta atribución del parágrafo 2 del artículo 6 de la iniciativa.

El presupuesto de rentas y recursos de capital y las apropiaciones revisadas, aprobadas y programadas por el Congreso de la República para el Ministerio de Educación Nacional incluye gastos de funcionamiento e inversión del sector para todos los niveles educativos en el sector



público, de los cuales cerca del 90% corresponden a transferencias de orden legal y constitucional, por lo cual la mayor parte del presupuesto para el Sector Educación es inflexible, es decir, que contiene gastos cuya fuente de financiación no puede destinarse para otros fines diferentes a las erogaciones que le ordena la Constitución Política y las normas que regulan el sector, así como para los proyectos de inversión asociados al Plan Nacional de Desarrollo.

En cuanto a técnica presupuestal, una vez revisado el Proyecto de Ley, el Ministerio de Educación Nacional observa que éste no incluye un análisis del impacto fiscal que permita inferir la fuente de financiación de las actividades propuestas que demanden un cálculo presupuestal, por lo que se sugiere respetuosamente, incluir en las ponencias de trámite respectivas, los costos fiscales de la iniciativa y la fuente de ingreso adicional para el financiamiento de dicho costo, en cumplimiento del principio de sostenibilidad fiscal de los que tratan el artículo 334 de la Constitución Política y el artículo 7 de la Ley 819 de 2013. Al respecto, la Corte Constitucional en Sentencia C-502 de 2007 indicó que los informes de impacto fiscal *“constituyen un importante instrumento de racionalización de la actividad legislativa, con el fin de que ella se realice con conocimiento de causa de los costos fiscales que genera cada una de las leyes aprobadas por el Congreso de la República (...)”*.

En ese contexto, la Corte Constitucional, en Sentencia C-315 de 2008 concluyó que: *“un estudio previo de la compatibilidad entre el contenido del proyecto de ley y las proyecciones de la política económica, disminuye el margen de incertidumbre respecto de la ejecución material de las previsiones legislativas”*. En tal sentido, es importante contar con el concepto del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, pues en los términos de la Sentencia C-490 de 2011: *“Si se considera dicho mandato como un mecanismo de racionalidad legislativa, su cumplimiento corresponde inicialmente al Ministerio de Hacienda y Crédito Público, una vez el Congreso ha valorado, mediante las herramientas que tiene a su alcance, la compatibilidad entre los gastos que genera la iniciativa legislativa y las proyecciones de la política económica trazada por el Gobierno”*.

#### IV. RECOMENDACIONES

De las anteriores consideraciones técnico-jurídicas, el Ministerio de Educación Nacional con el fin de contribuir en el desarrollo de la iniciativa, de manera respetuosa se permite formular las siguientes recomendaciones:

- Frente al artículo 3 se sugiere incluir dentro de los objetivos de los Centros de Emprendimiento Rural, actividades relacionadas con la sensibilización de los niños, niñas, jóvenes, adultos y adultos mayores en relación con las actividades de emprendimiento, y el acompañamiento que el CER pueda realizar a los diferentes proyectos productivos realizados por las instituciones educativas de las zonas rurales. Adicionalmente se sugiere ajustar el objetivo g) con el fin de orientar las asesorías, no a la construcción de planes de negocios, sino a la formulación de modelos de negocio, dada su practicidad.
- Respecto al artículo 5, se recomienda modificar el texto para dejar claro la calidad de administrador del ICETEX en el fondo que se pretende crear de conformidad con el marco legal establecido en la Ley 1002 de 2005.
- Frente al artículo 6 que crea las prácticas y pasantías agrarias, esta Cartera sugiere tener en cuenta los postulados derivados de la autonomía universitaria reconocida a las instituciones de educación superior por el artículo 69 de la Constitución Política, la cual podría ser vulnerada si se establecen obligaciones o lineamientos imperativos en relación con el desarrollo de sus programas académicos. De igual forma, recomienda excluir al Ministerio de Educación



Nacional de la redacción del párrafo 2 del artículo 6 dado que las obligaciones a asignar no se encuentran relacionadas con el ámbito funcional de este Ministerio.

- Por último, el Ministerio de Educación Nacional considera pertinente que la iniciativa se articule con las medidas contempladas en las Leyes 1014 de 2006 “de fomento a la cultura del emprendimiento” y 1253 de 2008 “por la cual se regula la productividad y competitividad y se dictan otras disposiciones”, con el fin de enfocar esfuerzos para la consecución de los objetivos propuestos en cada una de ellas; y que adicionalmente se tenga en cuenta lo previsto en el artículo 77 de la Ley 2069 de 2020.

Por lo anterior se sugieren las siguientes propuestas de modificación al articulado del proyecto de ley 271 de 2020 Cámara.

TEXTO DEL PROYECTO DE LEY	TEXTO PROPUESTO POR EL MINEDUCACIÓN
<p>Artículo 3. Centros de Emprendimiento Rural - CER. Créase los Centros de Emprendimiento Rural “CER”, para promover el emprendimiento rural en el país; los cuales tendrán como objetivo:</p> <p>Articulación institucional de la oferta pública y privada de orden nacional y territorial sobre emprendimiento rural.</p> <p>Promoción de encadenamientos productivos de pequeños agricultores y emprendedores rurales en etapa temprana, incluyendo los modelos asociativos existentes.</p> <p>Diseño e implementación de programas de capacitación y acompañamiento para los emprendedores rurales.</p> <p>Promover programas de incentivos para retorno de jóvenes al campo.</p> <p>Promover incentivos para la tecnificación del campo en articulación del sector público, privado y organizaciones de cooperación internacional.</p> <p>Llevar a cabo programas productivos de manera articulada con la Comisión Regional de Competitividad descritas en la Agenda Integrada de Competitividad e Innovación de cada región y su estructura económica, teniendo en cuenta el perfil, vocaciones productivas y las dinámicas de producción agrícola familiar y de seguridad alimentaria de las comunidades.</p> <p>Asesorar en temas de plan de negocio y formulación de plan estratégico, incluyendo las necesidades del agricultor y las condiciones del terreno propias de la producción, rutas de comercio y posibles negocios en importación y exportación entre otros.</p> <p>Articular la estrategia "Somos Rurales" del Ministerio del Trabajo, Colombia Emprende y</p>	<p><b>Artículo 3. Centros de Emprendimiento Rural - CER.</b> Créase los Centros de Emprendimiento Rural “CER”, para promover el emprendimiento rural en el país; los cuales tendrán como objetivo:</p> <p>a) <u>Apoyar en procesos de sensibilización para el fomento del emprendimiento y la empresariedad a la población de niños, niñas, adolescentes, jóvenes, adultos y mayores.</u></p> <p>b) Articulación institucional de la oferta pública y privada de orden nacional y territorial sobre emprendimiento rural.</p> <p>c) Promoción de encadenamientos productivos de pequeños agricultores y emprendedores rurales en etapa temprana, incluyendo los modelos asociativos existentes.</p> <p>d) Diseño e implementación de programas de capacitación y acompañamiento para los emprendedores rurales.</p> <p>e) Promover programas de incentivos para retorno de jóvenes al campo.</p> <p>f) Promover incentivos para la tecnificación del campo en articulación del sector público, privado y organizaciones de cooperación internacional.</p> <p>g) Fortalecer las capacidades productivas agrícolas de cada región de acuerdo a sus factores culturales y regionales.</p> <p>h) Asesorar en temas de <u>modelo</u> de negocio y formulación de plan estratégico, incluyendo las necesidades del agricultor y las condiciones del terreno propias de la producción, rutas de comercio y posibles negocios en importación y exportación entre otros.</p> <p>i) Articular oferta pública y privada de capital semilla, incubadoras, aceleradoras, y</p>



TEXTO DEL PROYECTO DE LEY	TEXTO PROPUESTO POR EL MINEDUCACIÓN
<p>los programas Alianzas Productivas y "El Campo Emprende", del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, y organizaciones nacionales e internacionales que promuevan el emprendimiento rural.</p> <p>Promoción de incentivos para la comercialización que permita resolver aspectos logísticos de transporte, empaque y manipulación.</p> <p>Asesorar, acompañar y aportar a la formalización en el sector rural con un enfoque asociativo- cooperativo como mecanismo de fortalecimiento de la economía campesina, familiar y comunitaria de las iniciativas de los proyectos productivos que desarrollen los pequeños y medianos productores.</p> <p>Apoyar en procesos de sensibilización para el fomento del emprendimiento y la empresarialidad a la población de niños, niñas, adolescentes, jóvenes, adultos y mayores.</p> <p>Parágrafo 1°. El diseño de los CER estará a cargo del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, el Ministerio de Comercio Industria y Turismo y el Servicio Nacional de Aprendizaje SENA y su implementación será en los municipios y Departamentos.</p> <p>Para estos efectos los concejos municipales y asambleas departamentales, podrán incorporar en sus planes de desarrollo o mediante proyectos de acuerdos y ordenanzas, la implementación de los CER en sus territorios.</p> <p>Parágrafo 2°. Para el desarrollo del proceso de sensibilización, formación y acompañamiento para los emprendedores rurales, los CER en coordinación con las entidades territoriales certificadas en educación podrán hacer uso de la infraestructura educativa existente en las zonas rurales.</p> <p>Parágrafo 3°. Una vez creados y puestos en funcionamiento los "CER", el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural y el Ministerio de Comercio Industria y Turismo contarán con el apoyo de la Agencia de Renovación del Territorio o la entidad que haga sus veces, para que sirva de articulador con las comunidades de los municipios enunciados en el Decreto Ley 893 de 2017 o la norma que lo modifique, adicione o sustituya, así como de las comunidades de los municipios donde se adelanten programas de desarrollo alternativo</p>	<p>organizaciones nacionales e internacionales que promuevan el emprendimiento rural.</p> <p>j) Promoción de incentivos para la comercialización que permita resolver aspectos logísticos de transporte, empaque y manipulación.</p> <p>k) Asesorar y acompañar las iniciativas de los proyectos productivos que desarrollen los pequeños y medianos productores.</p> <p>l) <u>Asesorar y acompañar las iniciativas de los proyectos pedagógicos productivos y otras iniciativas emprendedoras que desarrollen los niños, niñas, adolescentes, jóvenes, adultos y mayores en el sector educativo</u></p> <p>Parágrafo 1. El diseño de los CER estará a cargo del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, el Ministerio de Comercio Industria y Turismo y su implementación será en los municipios. Para estos efectos los concejos municipales y asambleas departamentales, podrán incorporar en sus planes de desarrollo o mediante proyectos de acuerdos y ordenanzas, la implementación de los CER en sus territorios.</p> <p>Parágrafo 2. Para el desarrollo <u>del proceso de sensibilización, formación y acompañamiento</u> para los emprendedores rurales, los CER en coordinación con <u>las secretarías de educación certificadas en educación</u>, podrán hacer uso de la infraestructura física de los <u>y establecimientos educativos</u> existente en las zonas rurales sin perjuicio de su autonomía y las disposiciones legales.</p>



TEXTO DEL PROYECTO DE LEY	TEXTO PROPUESTO POR EL MINEDUCACIÓN
para la sustitución voluntaria de cultivos de uso ilícito.	
<p><b>Artículo 5.</b> Línea especial de crédito para estudios técnicos, tecnológicos y Educación superior para el sector agrícola. Icetex en coordinación con el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, desarrollarán una línea especial de crédito condonable hasta en un 100% para este sector, con el fin de acceder a estudios técnicos, tecnológicos y de educación superior en áreas afines de ciencias agropecuarias, ciencias económicas y administrativas y ciencias de la educación siempre y cuando se demuestre la aplicación de los conocimientos adquiridos en la elaboración y/o acompañamiento de proyectos productivos desarrollados en trabajo de campo.</p> <p>Parágrafo 1°. Para este fin el Icetex podrá utilizar las líneas de créditos educativos ya establecidas para aplicar la disposición del presente artículo</p> <p>Parágrafo 2°. Adicionalmente, Bancoldex pondrá a disposición la oferta disponible para efectos de viabilizarían de los proyectos productivos que se desarrollen para el emprendimiento rural.</p>	<p><b>Artículo 5.</b> Línea especial de crédito para estudios técnicos <u>profesionales</u>, tecnológicos y <u>universitarios</u> para el sector agrícola. Icetex en coordinación con el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, desarrollarán una línea especial de crédito condonable hasta en un 100% para este sector, la cual será administrada por el ICETEX, con el fin de acceder a estudios técnicos, tecnológicos y de educación superior en áreas agropecuarias, siempre y cuando se demuestre la aplicación de los conocimientos adquiridos en la elaboración y/o acompañamiento de proyectos productivos desarrollados en trabajo de campo.</p> <p>Parágrafo 1°. Adicionalmente, Bancoldex pondrá a disposición la oferta disponible para efectos de viabilizarían de los proyectos productivos que se desarrollen para el emprendimiento rural.</p>