



Código Dependencia: 1300

Acceso: Reservado (), Público (x), Clasificado ().

Memorando

Bogotá, D.C.

PARA: Julián Flórez Quiroga
Dirección De Hidrocarburos
DE: Oficina Asesora Jurídica

ASUNTO: Respuesta a su solicitud de concepto jurídico respecto de la viabilidad de modificar la Resolución 40165 de 2024 – Radicado MME 3-2026-021733.

Mediante Memorando No. 3-2026-021733 del 20 de abril de 2026, la Dirección de Hidrocarburos solicitó concepto jurídico respecto de la viabilidad de modificar la Resolución 40165 de 2024, con el fin de incorporar dentro del Programa de Sustitución de Leña, Carbón y Residuos por energéticos de transición para la cocción de alimentos, tecnologías que funcionen sin utilización de gas combustible, tales como soluciones solares o fotovoltaicas.

A continuación, se procede a absolver la solicitud de consulta antes mencionada, en los siguientes términos.

1. Competencia de la Oficina Asesora Jurídica del Ministerio de Minas y Energía

De conformidad con el artículo 8 del Decreto 381 de 2012, modificado por el artículo 3 del Decreto 30 de 2022, la Oficina Asesora Jurídica es competente para absolver la presente solicitud de consulta, recordando que el concepto que se emita constituye un insumo u orientación general, para reforzar la toma de decisiones por parte de la dependencia competente.

2. No obligatoriedad del concepto

Los conceptos emitidos por las entidades públicas en respuesta a la solicitud de conceptos no son de obligatorio cumplimiento o ejecución, de acuerdo con el artículo 28 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, sustituido por el artículo 1 de la Ley 1755 de 2015, según el cual: *“los conceptos emitidos por las autoridades como respuestas a peticiones realizadas en ejercicio del derecho a formular consultas **no serán de obligatorio cumplimiento o ejecución**”*. (Negritas fuera de texto).

Ministerio de Minas y Energía

Dirección: Calle 43 No.57 - 31, CAN, Bogotá D.C., Colombia

Conmutador: (+57) 601 2200300

Línea Gratuita: (+57) 01 8000 910180



3. Objeto de la consulta

“De conformidad con el numeral 11 del artículo 8º del Decreto 0381 del 16 de febrero de 2012, “Por el cual se modifica la estructura del Ministerio de Minas y Energía”, y dada la necesidad de continuar con la implementación de la política de transición energética liderada por el gobierno del cambio, me permito solicitar su valiosa colaboración para la emisión de un concepto jurídico que analice el artículo 7º de la Ley 2128 de 2021, modificado por el artículo 232 la Ley 2294 de 2023, en el sentido de determinar la viabilidad jurídica de incorporar en el Programa de Sustitución de Leña, Carbón y Residuos por energéticos de transición para la cocción de alimentos, tecnologías para la cocción de alimentos que funcionen sin la utilización del gas combustible, tales como la energía solar o fotovoltaica.

El programa mencionado fue reglamentado por el Ministerio de Minas y Energía mediante la Resolución No. 40165 del 20 de mayo de 2024 “por la cual se establecen los parámetros para el desarrollo del Programa de Sustitución de Leña, Carbón y Residuos por Energéticos de Transición de Gas Combustible para la Cocción de Alimentos, para la entrega de los subsidios al consumo de gas combustible a los beneficiarios del Programa y se dictan otras disposiciones”. En este acto administrativo se definieron como energéticos de transición de gas combustible para la cocción de alimentos el biogás o biometano, el hidrógeno o las mezclas de hidrógeno y gas natural, el gas natural por red de tubería, el gas natural comprimido (GNC), el gas natural licuado (GNL) por redes o microrredes de tubería, el gas licuado del petróleo GLP, entre otros.”

4. Antecedentes constitucionales y legales

Para efectos de resolver el problema jurídico planteado, resulta pertinente exponer las principales disposiciones constitucionales y legales relacionadas con la transición energética, la sustitución de leña, carbón y residuos utilizados para la cocción de alimentos, y las competencias regulatorias del Ministerio de Minas y Energía.

4.1. Constitución Política

El artículo 80 de la Constitución Política establece el deber del Estado de planificar el manejo y aprovechamiento de los recursos naturales, con el fin de garantizar su desarrollo sostenible y prevenir los factores de deterioro ambiental, al disponer:

“Artículo 80. El Estado planificará el manejo y aprovechamiento de los recursos naturales, para garantizar su desarrollo sostenible, su conservación, **restauración o sustitución**. (...).” (Resaltado fuera de texto).



Por su parte, el artículo 365 de la Constitución Política dispone que los servicios públicos son inherentes a la finalidad social del Estado y que corresponde a este asegurar su prestación eficiente a todos los habitantes del territorio nacional, en los siguientes términos:

*“**Artículo 365.** Los servicios públicos son inherentes a la finalidad social del Estado. Es deber del Estado **asegurar su prestación eficiente** a todos los habitantes del territorio nacional...” (Resaltado fuera de texto).*

4.2 Ley 1715 de 2014, modificada por la Ley 2099 de 2021, “Por medio de la cual se regula la integración de las energías renovables no convencionales al Sistema Energético Nacional.”

El numeral 16 del artículo 5 de la Ley 1715 de 2014 define las Fuentes No Convencionales de Energía (FNCE), así:

“16. Fuente No Convencional de Energía (FNCE). Son aquellos recursos de energía disponibles a nivel mundial que son ambientalmente sostenibles, pero que en el país no son empleados o son utilizados de manera marginal y no se comercializan ampliamente (...).”

Por su parte, el numeral 17 del mismo artículo define las Fuentes No Convencionales de Energía Renovable (FNCER), al disponer:

*“17. Fuente No Convencional de Energía Renovable (FNCER). Son aquellos recursos de energía renovable disponibles a nivel mundial que son ambientalmente sostenibles, pero que en el país no son empleados o son utilizados de manera marginal y no se comercializan ampliamente. Se consideran FNCER la biomasa, los pequeños aprovechamientos hidroeléctricos, la eólica, la geotérmica, **la solar** y los mares. (...)”.* (negrilla fuera de texto original).

4.3 Ley 2128 de 2021, “Por medio de la cual se promueve el abastecimiento, continuidad, confiabilidad y cobertura del gas combustible en el país”, modificada por el artículo 232 de la Ley 2294 de 2023, establece en su artículo 7 lo siguiente:

*“**Artículo 7. Programa de Sustitución de Leña, Carbón y Residuos por Energéticos de Transición.** El Ministerio de Minas y Energía desarrollará el Programa de Sustitución de Leña, Carbón y Residuos por Energéticos de Transición para la Cocción de Alimentos, el cual tendrá una duración de hasta diez (10) años y a través de este se podrá subsidiar, financiar o cofinanciar la*



conexión de cada usuario al servicio público de gas combustible u otras fuentes como el biogás **u otros energéticos de transición**, tal conexión podrá incluir mangueras, reguladores y estufas, así como los demás equipos, elementos actividades necesarios para utilizar dichos energéticos.

Podrán ser beneficiarios del Programa de Sustitución de leña, carbón, residuos, kerosene, gasolina y alcohol por Gas Combustible los usuarios que, conforme al Sisbén, utilicen como combustible para cocinar carbón, residuos, kerosene, gasolina y alcohol y que a su vez pertenezcan a los estratos 1 y 2 o comunidades indígenas que utilizan los mencionados combustibles para cocinar.

El Ministerio de Minas y Energía expedirá los lineamientos para la ejecución y aprobación de los programas de sustitución de leña, carbón, residuos, kerosene, gasolina y alcohol por gas combustible, para lo que tendrá en cuenta la disponibilidad presupuestal y, en caso de ser necesario, podrá priorizar los municipios con niveles altos e intermedios de Necesidades Básicas Insatisfechas, municipios rurales y zonas de difícil acceso y tendrá en cuenta el nivel de cobertura del servicio de gas combustible por redes.

El programa de Sustitución de leña, carbón, residuos, kerosene, gasolina y alcohol por Gas Combustible podrá ser financiado con recursos del Presupuesto General de la Nación, rubro que se señalará en la Ley anual del presupuesto.

Así mismo, el Ministerio de Minas y Energía podrá utilizar los recursos otorgados en el Presupuesto General de la Nación al proyecto de infraestructura de GLP por red y Fondo Especial Cuota de Fomento, para subsidiar, financiar o cofinanciar la conexión de cada usuario al servicio público de gas combustible. La conexión podrá incluir lo señalado en el primer inciso del presente artículo.

Parágrafo. La implementación del Programa de Sustitución de Leña, Carbón y Residuos por Energéticos de Transición que se adelante en territorios y territorialidades indígenas y de los territorios colectivos de comunidades negras, afrocolombianas, raizales y palenqueras, se coordinará con las respectivas autoridades de los pueblos y comunidades.” (negrilla fuera de texto original)

4.4. Resolución 40165 de 2024, “Por la cual se establecen los parámetros para el desarrollo del Programa de Sustitución de Leña, Carbón y Residuos por Energéticos de Transición de Gas Combustible para la Cocción de Alimentos, para la entrega de los subsidios al consumo de gas combustible a los beneficiarios del Programa y se dictan otras disposiciones”.



En desarrollo de lo dispuesto en el artículo 7 de la Ley 2128 de 2021, modificado por el artículo 232 de la Ley 2294 de 2023, el Ministerio de Minas y Energía expidió la Resolución 40165 de 2024, mediante la cual establecieron los parámetros para la ejecución del Programa de Sustitución de Leña, Carbón y Residuos por Energéticos de Transición de Gas Combustible para la Cocción de Alimentos, así como la entrega de los subsidios de gas por red y al consumo de GLP en cilindros. Igualmente, se definieron los energéticos de transición aplicables al programa, los criterios de focalización de beneficiarios, los mecanismos de cofinanciación y las condiciones para la asignación de subsidios.

5. Consideraciones

De conformidad con los antecedentes normativos expuestos, el artículo 7 de la Ley 2128 de 2021, modificado por el artículo 232 de la Ley 2294 de 2023, establece el desarrollo del Programa de Sustitución de Leña, Carbón y Residuos por Energéticos de Transición para la Cocción de Alimentos, facultando al Ministerio de Minas y Energía para expedir los lineamientos para su ejecución y aprobación.

La disposición establece que el programa podrá subsidiar, financiar o cofinanciar la conexión de los usuarios al servicio público de gas combustible u otras fuentes como el biogás u “otros energéticos de transición”, así como los equipos y elementos necesarios para el uso de dichos energéticos. En ese mismo sentido, mantiene referencias expresas al gas combustible dentro de diversos componentes del programa, particularmente en lo relacionado con: (i) la definición de beneficiarios; (ii) la conexión al servicio público de gas combustible; (iii) la cobertura del servicio de gas combustible por redes; y (iv) la utilización de recursos destinados a infraestructura de GLP por red y al Fondo Especial Cuota de Fomento para financiar conexiones al servicio público de gas combustible.

En este sentido, la redacción vigente del inciso primero del artículo 7 de la Ley 2128 de 2021 evidencia una coexistencia, que no limita exclusivamente la aplicación de la norma a otras fuentes como el biogás, sino que amplía el espectro a “otros energéticos de transición”, circunstancia que requiere efectuar una interpretación sistemática de la norma para determinar el alcance de la facultad reglamentaria atribuida al Ministerio de Minas y Energía.

Resulta relevante destacar que la norma objeto del presente análisis, prevé expresamente la posibilidad de subsidiar, financiar o cofinanciar la conexión de los usuarios al servicio público de gas combustible u otras fuentes como el biogás u “otros energéticos de transición”, lo que evidencia que el legislador incorporó al programa alternativas energéticas distintas del servicio público de gas combustible.



De otra parte, resulta pertinente señalar que la Ley 1715 de 2014, modificada por la Ley 2099 de 2021, estableció el marco normativo para la integración de las Fuentes No Convencionales de Energía Renovable (FNCER) al sistema energético nacional. En particular, los numerales 16 y 17 del artículo 5 definen las Fuentes No Convencionales de Energía y las Fuentes No Convencionales de Energía Renovable (FNCER), categoría dentro de la cual el legislador incluyó, entre otras, la energía solar.

En concordancia con lo anterior, la Ley 2099 de 2021 fortaleció el marco normativo aplicable a la transición energética, promoviendo la incorporación progresiva de fuentes y tecnologías energéticas con menores impactos ambientales y mayores niveles de sostenibilidad, con el propósito de diversificar la matriz energética nacional y ampliar el acceso a soluciones energéticas modernas.

En desarrollo de lo dispuesto en el artículo 7 de la Ley 2128 de 2021, modificado por el artículo 232 de la Ley 2294 de 2023, el Ministerio de Minas y Energía expidió la Resolución 40165 de 2024, mediante la cual se establecieron los lineamientos para la ejecución y aprobación del Programa de Sustitución de Leña, Carbón y Residuos por Energéticos de Transición para la Cocción de Alimentos.

A través de dicho acto administrativo se reglamentaron las condiciones de ejecución del programa y se definieron los energéticos de transición aplicables, incorporando principalmente alternativas asociadas al gas combustible, tales como: gas natural, gas licuado de petróleo (GLP), biogás, biometano, hidrógeno y sus mezclas.

En ese contexto normativo, y en consideración al principio de unidad de materia, se observa que la reglamentación expedida por el Ministerio concentró el desarrollo del Programa de Sustitución de Leña, Carbón y Residuos por Energéticos de Transición para la Cocción de Alimentos en alternativas energéticas asociadas exclusivamente al gas combustible, sin contemplar otras tecnologías basadas en fuentes no convencionales de energía renovable, tales como la energía solar o los sistemas fotovoltaicos. En consecuencia, resulta necesario determinar si dichas tecnologías pueden ser comprendidas dentro de la expresión *“otros energéticos de transición”* prevista en el artículo 7 de la Ley 2128 de 2021, modificado por el artículo 232 de la Ley 2294 de 2023, y si ello permite su incorporación dentro de los lineamientos establecidos en la Resolución 40165 de 2024.

6. Respuesta a la consulta

Respecto a lo solicitado por la Dirección de Hidrocarburos, mediante radicado 3-2026-021733 del 20 de abril de 2026, en el que se solicita se:

Ministerio de Minas y Energía

Dirección: Calle 43 No.57 - 31, CAN, Bogotá D.C., Colombia

Conmutador: (+57) 601 2200300

Línea Gratuita: (+57) 01 8000 910180



“(...) analice el artículo 7º de la Ley 2128 de 2021, modificado por el artículo 232 la Ley 2294 de 2023, en el sentido de determinar la viabilidad jurídica de incorporar en el Programa de Sustitución de Leña, Carbón y Residuos por energéticos de transición para la cocción de alimentos, tecnologías para la cocción de alimentos que funcionen sin la utilización del gas combustible, tales como la energía solar o fotovoltaica.”

Esta oficina considera que el artículo 7 de la ley 2128 de 2021, modificado por el artículo 232 de la Ley 2294 de 2023, no limitó el Programa de Sustitución de Leña, Carbón y Residuos por Energéticos de Transición para la Cocción de Alimentos, exclusivamente al servicio público de gas combustible ni al biogás, sino que prevé también la posibilidad de financiar, subsidiar o cofinanciar otras fuentes asociadas a energéticos de transición, categoría cuyo alcance debe interpretarse de manera sistemática con las disposiciones contenidas en las Leyes 1715 de 2014 y 2099 de 2021, que promueven la integración de fuentes no convencionales de energía renovable y el desarrollo de la transición energética en el país.

En este sentido, la circunstancia de que la Resolución 40165 de 2024 haya desarrollado el programa a partir de alternativas energéticas asociadas al gas combustible lo que no impide que, en ejercicio de la facultad reglamentaria conferida por el legislador, el Ministerio evalúe y decida la incorporación de otras tecnologías compatibles con los objetivos del programa y con el marco normativo de la transición energética.

Es de resaltar, que la eventual modificación de la Resolución 40165 de 2024 no debe sustentarse únicamente en consideraciones jurídicas. Para tal efecto, resulta necesario que las dependencias competentes adelanten los análisis técnicos, económicos, sociales, presupuestales y ambientales que permitan determinar la pertinencia, viabilidad y sostenibilidad de incorporar tecnologías basadas en fuentes no convencionales de energía renovable, tales como soluciones solares o sistemas fotovoltaicos para la cocción de alimentos.

De igual manera, deberá evaluarse el impacto de dicha incorporación, sobre los mecanismos de financiación del programa, los criterios de focalización de beneficiarios, las condiciones de operación y mantenimiento de las tecnologías propuestas, así como su contribución efectiva al cumplimiento de los objetivos de transición energética, reducción de emisiones, mejoramiento de la calidad de vida de la población beneficiaria y ampliación del acceso a soluciones energéticas modernas.

Así mismo, esta Oficina Asesora Jurídica recomienda que, para efectos de evaluar una eventual modificación de la Resolución 40165 de 2024, la Dirección de Hidrocarburos articule el análisis realizado con la Dirección de Energía, a fin de determinar la

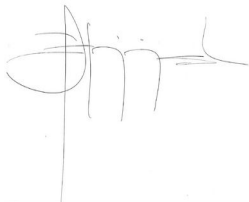


complementariedad de la medida con todos los programas e instrumentos de fomento y subsidio a soluciones basadas en fuentes no convencionales de energía renovable, tales como Colombia Solar.

En consecuencia, desde la perspectiva estrictamente jurídica, se considera viable la modificación de la Resolución 40165 de 2024 para incorporar tecnologías basadas en fuentes no convencionales de energía renovable, tales como la energía solar o los sistemas solares fotovoltaicos, destinadas a la cocción de alimentos y orientadas a sustituir el uso de leña, carbón y residuos por soluciones energéticas más limpias y sostenibles, sin perjuicio de los análisis técnicos, económicos, sociales, ambientales y presupuestales que deban realizar las áreas técnicas competentes del Ministerio de Minas y Energía como soporte de la decisión regulatoria correspondiente.

Es necesario advertir, que el presente pronunciamiento fija un criterio orientador y general conforme a la generalidad de la pregunta planteada y se emite de acuerdo con lo dispuesto por el artículo 28 de la Ley 1437 de 2011, sustituido por el artículo 1 de la Ley 1755 de 2015, en el marco de la situación planteada, para los fines expresamente consultados y a la luz de las normas vigentes.

Cordialmente,



Daniel Augusto Jorge El Saieh Sánchez
Jefe
Oficina Asesora Jurídica

Documento firmado electrónicamente amparado en las disposiciones referidas por la Ley 527 de 1999.

Radicado Padre: 3-2026-021733

Copia a:

José Daniel Tulcán Lucero - (jdtulcan@minenergia.gov.co)

Elaboró: Yuly Paola Pérez Mendivelso

Revisó: Ricardo Mendoza Prada, Mónica Natalia Gómez Acosta, Daniel Augusto Jorge



El Saieh Sánchez, Yolanda Patiño Chacón 1
Aprobó: Daniel Augusto Jorge El Saieh Sánchez

Ministerio de Minas y Energía

Dirección: Calle 43 No.57 - 31, CAN, Bogotá D.C., Colombia

Conmutador: (+57) 601 2200300

Línea Gratuita: (+57) 01 8000 910180