



República de Panamá  
Procuraduría de la Administración

Panamá, 29 de junio de 2022  
Nota C-103-22

Su Excelencia  
**Rafael J. Sabonge V.**  
Ministro de Obras Públicas  
Ciudad.

**Ref.: Fondo de Electrificación Rural**

Señor Ministro:

En ejercicio de nuestras atribuciones constitucionales y legales, como asesores y consejeros de los funcionarios de la administración pública, ofrecemos contestación a la consulta que tuvo a bien elevar a esta Procuraduría, el Ingeniero Leonardo Alessandria, en calidad de director general de la oficina de electrificación rural, mediante la nota N° OER-DA-027-2022 de 23 de mayo de 2022, recibida en este Despacho el día 24 de mayo de los presentes, relacionada al fondo de electrificación rural.

Específicamente consultó lo siguiente:

*“¿Los fondos recaudados en virtud de estos instrumentos legales, los cuales pertenecen al Fondo de Electrificación Rural de la Oficina de Electrificación Rural, pueden ser utilizados para las siguientes actividades?:*

- 1. Para los costos que acarrea la realización de los proyectos en las áreas rurales y comarcales, tales como alquiler de vehículos adecuados para dichas áreas, viáticos del personal que levanta la data de los indicadores, compra de equipo de seguridad para personal que inspecciona proyectos, entre otros similares.*
- 2. Para el pago de subsidios a las Empresas Distribuidoras, (ENSA, EDEMET y EDECHI), ya que, el artículo 88 de la mencionada Ley 6 de 1997 ordenada por la Ley 194 del 7 de julio de 2020, establece lo siguiente:*

*Artículo 88: Metodología para el cálculo del subsidio:  
Corresponde a la Autoridad Nacional de los Servicios Públicos establecer la metodología para el cálculo del subsidio que debe pagar la Oficina de Electrificación Rural.*

*... ”*

Sobre lo consultado, es la opinión de este Despacho, que la Oficina de Electrificación Rural no podrá utilizar el dinero proveniente de los aportes de los agentes del mercado de energía eléctrica para sus gastos de administración, debido a la prohibición legal establecida en el artículo 91 del Texto Único de la Ley N° 6 de 1997 ordenado por la Ley N° 194 de 2020.

Con respecto al pago de subsidios a las Empresas Distribuidoras, si bien es cierto la metodología de cálculo, para estos efectos, ya se encuentra desarrollada por la Autoridad de los Servicios Públicos, (ASEP) mediante la Resolución AN N°4839-Elec de 26 de octubre de 2011, en atención al artículo 88 del Texto Único de la Ley N° 6 de 1997, no existe excerta legal que expresamente indique que, el pago de subsidios a las empresas distribuidoras puede o debe ser cubierto, específicamente, por el Fondo de Electrificación Rural de la Oficina de Electrificación Rural.

A continuación, expresamos los argumentos y fundamentos jurídicos que nos permiten arribar a esta opinión, previo las siguientes consideraciones sobre la procedencia y naturaleza de la Oficina de Electrificación Rural y el referido fondo.

La Oficina de Electrificación Rural estuvo adscrita como un órgano administrativo al Ministerio de la Presidencia, según el artículo 1 del Decreto Ejecutivo N° 29 de 1998, posteriormente pasó a distintos Ministerios y fondos, en la forma como se describe a continuación:

- En 1999, es transferida al Fondo de Emergencia Social (FES), mediante el Decreto Ejecutivo N° 141 de 7 de octubre de 1999.
- En el 2005, es adscrita al Ministerio de la Presidencia mediante el Decreto Ejecutivo N° 175 de 8 de agosto de 2005.
- En el 2006, es adscrita al Fondo de Inversión Social (FIS), actual Dirección de Asistencia Social, unidad administrativa que pertenece al Ministerio de la Presidencia, mediante el Decreto Ejecutivo N° 19 de 13 de febrero de 2006.
- En el 2015, vuelve a quedar adscrita al Despacho del Ministro de la Presidencia a través del Decreto Ejecutivo N° 212 de 10 de marzo de 2015.
- Finalmente, **desde el 1 de enero de 2021<sup>1</sup>**, es que la Oficina de Electrificación Rural, se traslada al Ministerio de Obras Públicas mediante el Decreto Ejecutivo N° 590 de 23 de septiembre de 2020.

Según el artículo 86, del capítulo VII, denominado Electrificación Rural, del Texto Único *"De la Ley N° 6 de 1997, que dicta el marco regulatorio e institucional para la prestación del servicio público de electricidad, ordenado por la Ley N° 194 de 2020"* el Órgano Ejecutivo crea dicha oficina<sup>2</sup> con la finalidad de cumplir los propósitos establecidos en dicho articulado, a saber:

"Artículo 86. Electrificación rural. El Órgano Ejecutivo continuará promoviendo la electrificación en las áreas rurales no servidas, no rentables y no concesionadas. Para tal efecto, programará los proyectos y asignará anualmente, en el Presupuesto General del Estado, los recursos necesarios para cumplir con esta finalidad. La meta anual del Órgano Ejecutivo será aumentar, como mínimo, en un 2% el porcentaje de electrificación del país.

<sup>1</sup> Véase el artículo 6 del Decreto Ejecutivo N° 590 de 23 de septiembre de 2020.

<sup>2</sup> A fin de cumplir con los propósitos establecidos en la Ley N° 6 de 3 de febrero de 1997, *"Por la cual se dicta el Marco Regulatorio e Institucional para la Prestación del Servicio Público de Electricidad"*, el Órgano Ejecutivo creó la Oficina de Electrificación Rural, a través del precitado Decreto Ejecutivo 29 del 27 de agosto de 1998, *"Por el cual se crea la oficina de Electrificación Rural y se Reglamenta el Artículo 95 de la Ley N° 6 del 3 de febrero de 1997"*, mediante el cual se estableció su estructura administrativa y funciones.

Para cumplir los propósitos establecidos en este artículo, el Órgano Ejecutivo crea la Oficina de Electrificación Rural. Parágrafo. Se entiende como área no concesionada la distancia que exceda de un kilómetro, en línea recta, desde el último poste del área de concesión.”

Como vemos, a través del precitado artículo, el Estado procuró continuar promoviendo la electrificación en las áreas rurales no servidas, no rentables y no concesionadas, disponiendo que, para tal efecto, **programaría los proyectos y asignaría anualmente, dentro del Presupuesto General del Estado, los recursos necesarios para cumplir con esta finalidad.**

Mediante su posterior modificación, específicamente a través del artículo 5 de la Ley N° 58 de 30 de mayo de 2011<sup>3</sup>, se crea el Fondo de Electrificación Rural, estableciendo que sería administrado por la precitada Oficina y que dicho fondo estaría constituido, además de las asignaciones anuales en el Presupuesto General del Estado, por el aporte anual de cada uno de los agentes del mercado de energía eléctrica, que no excedería del 1 % de su utilidad neta, antes del impuesto sobre la renta, excepto las cogeneradoras y auto-generadoras cuyo aporte no excedería del 1 % del ingreso bruto anual por las ventas de energía, descontadas las compras en el mercado mayorista de electricidad.

Dicha excerpta legal sufre varias modificaciones, entre otras, con respecto al aporte del precitado fondo el cual adquirió carácter obligatorio, a través del artículo 1 de la Ley N° 67 de 9 de diciembre de 2016, **el cual también dispuso el que fuera la Oficina de Electrificación Rural, la encargada de recaudar el mismo y que el no pago de este acarrearía sanción por parte de la Autoridad Nacional de los Servicios Públicos.** Dicho articulado quedó, finalmente, distinguido con el número 89 por el Texto Único de la Ley N° 6 de 1997, siendo ésta su última modificación, la cual establece lo siguiente:

“Artículo 89. Fondo de Electrificación Rural. Se crea el Fondo de Electrificación Rural, que será administrado por la Oficina de Electrificación Rural y estará constituido, además de las asignaciones anuales en el Presupuesto General del Estado, por el aporte anual de cada uno de los agentes del mercado de energía eléctrica, que no excederá del 1 % de su utilidad neta, antes del impuesto sobre la renta, excepto las cogeneradoras y auto generadoras cuyo aporte no excederá del 1 % del ingreso bruto anual por las ventas de energía, descontadas las compras en el mercado mayorista de electricidad. Este aporte obligatorio será recaudado por la Oficina de Electrificación Rural en la fecha que esta establezca y su incumplimiento estará sujeto a los procesos sancionadores que ejecuta la Autoridad Nacional de los Servicios Públicos, previa información suministrada por la Oficina de Electrificación Rural. Se exceptúa del pago del aporte señalado en este artículo a los grandes clientes y a las empresas o grupos económicos con plantas hasta 10 MW. Las aportaciones al Fondo de Electrificación Rural por los agentes del mercado se harán por un periodo de cuatro años, contado a partir de la modificación de este artículo. **Los dineros así recaudados deberán incluirse en el presupuesto asignado a la Oficina de Electrificación Rural con la correspondiente distinción.**

<sup>3</sup> El artículo 5 de la Ley N° 58 de 30 de mayo de 2011, adicionó el artículo 95-C a la Ley N° 6 de 1997.

La Oficina de Electrificación Rural dará prioridad a las áreas circundantes a las plantas de generación eléctrica. **La Oficina de Electrificación Rural solicitará al Ministerio de Economía y Finanzas<sup>4</sup> la reserva correspondiente para la vigencia fiscal siguiente a aquella en la que no se hubiera podido hacer uso de la totalidad del Fondo.** El periodo de cuatro años señalado en este artículo podrá ser prorrogado por el Órgano Ejecutivo mediante decreto.”

Mediante fallo de 23 de mayo de 2022, cuya demanda contenciosa fue promovida por la Autoridad del Canal de Panamá en contra de la Autoridad Nacional de los Servicios Públicos, a través de la cual se establece que la ACP está exenta del aporte en concepto del Fondo de Electrificación Rural, en virtud que el mismo no se constituye en una tasa para el servicio público<sup>5</sup>, la Sala de lo Contencioso Administrativo de la Corte Suprema de Justicia se refirió a dicho Fondo indicando que “... *el Fondo de Electrificación Rural consiste en un aporte anual a realizar, bien sea, por los agentes del mercado de energía eléctrica, o por los cogeneradores y autogeneradores, cuyo monto se encuentra descrito en la norma en cada caso.*”

**Dicho esto**, si bien es cierto el artículo 4 de la Ley 58 de 30 de mayo de 2011, adicionó el artículo 95-B a la Ley N° 6 de 1997<sup>6</sup>, a fin de establecer que correspondía a la Autoridad Nacional de los Servicios Públicos el establecer la metodología para el cálculo del subsidio **que debe pagar la Oficina de Electrificación Rural**, -- *actual artículo 88 del Texto Único de la precitada Ley--*, lo cual se materializó mediante la Resolución AN N°4839-Elec de 26 de octubre de 2011, no hemos hallado en nuestro instrumento de investigación de normas jurídicas, denominado “*Infojurídica*”, ley alguna que expresamente indique que, el pago de subsidios a las Empresas Distribuidoras, puede o debe ser cubierto, **específicamente, por el Fondo de Electrificación Rural de la Oficina de Electrificación Rural.**

De igual forma no consta excerpta legal que disponga que las sumas recaudadas en el Fondo de Electrificación Rural como resultado del aporte de los agentes del mercado eléctrico, pueden ser, efectivamente, utilizadas para todo lo referente a la realización de los proyectos y a las responsabilidades que adquiera la Oficina de electrificación rural. En cambio, notamos que, al respecto, existe más bien una prohibición, establecida mediante el artículo 91 del Texto Único<sup>7</sup> “*De la Ley N° 6 de 1997, que dicta el marco regulatorio e institucional para la prestación del servicio público de electricidad, ordenado por la Ley N° 194 de 2020*” el cual señala que **el dinero proveniente de los aportes de los**

<sup>4</sup> Mediante el Decreto Ejecutivo N° 765 de 26 de noviembre de 2020, se prorrogó por cuatro años adicionales, el término establecido en el artículo 87 de la Ley N° 67 de 2016, que modifica y adiciona artículos a la Ley N° 6 de 1997, sobre el marco regulatorio e institucional para la prestación del servicio público de electricidad para efectos de las aportaciones al Fondo de Electrificación Rural que deben realizar los agentes del mercado.

<sup>5</sup> El reciente fallo se fundamentó el que la ACP estuviera exenta del aporte en concepto del Fondo de Electrificación Rural, en la regla general de no tributación que ampara a la Autoridad del Canal de Panamá, recogida en la Constitución Política (art. 316 y 321) y Ley N° 19 de 1997, orgánica de la ACP (art. 39 y 43) y abordaron lo referente a la diferenciación habida entre las tasas y los impuestos.

<sup>6</sup> Véase artículo 88 del Texto Único “*De la Ley N° 6 de 1997, que dicta el marco regulatorio e institucional para la prestación del servicio público de electricidad, ordenado por la Ley N° 194 de 2020*”

<sup>7</sup> El Texto Único N° S/N De lunes 05 de julio de 2021 es ubicable en la Gaceta Oficial N° 29325-A - Texto Único N° S/N de lunes 05 de julio de 2021.

**agentes del mercado de energía eléctrica, no podrá ser utilizado por la Oficina Electrificación Rural para gastos de administración.**

Mediante la nota en análisis, notamos que la Dirección General de la Oficina de Electrificación Rural es del criterio que *"...las sumas recaudadas como resultado del aporte de los agentes del mercado eléctrico, pueden ser utilizadas para todo lo referente a la realización de los proyectos y todo lo que ello conlleva, así mismo, a las responsabilidades que adquiere esta Oficina producto de los proyectos ya realizados, llámese, compra de fianzas, compra de pólizas, subsidios, reparación o adecuación de líneas eléctricas, tapias, viáticos, alquiler de autos para la inspección de proyectos, etc."*

En ese sentido, es menester hacer alusión a las normas que contemplan lo relativo al principio de Legalidad dentro de nuestro ordenamiento positivo, a saber:

**A. Marco Constitucional:**

*"Artículo 18. Los particulares sólo son responsables ante las autoridades por infracción de la Constitución o de la Ley. Los servidores públicos lo son por esas mismas causas y también por extralimitación de funciones o por omisión en el ejercicio de éstas."*

**B. Marco legal, artículo 34 de la Ley N°.38 de 31 de julio de 2000:**

*"Artículo 34. Las actuaciones administrativas en todas las entidades públicas se efectuarán con arreglo a normas de informalidad, imparcialidad, uniformidad, economía, celeridad y eficacia, garantizando la realización oportuna de la función administrativa, sin menoscabo del debido proceso legal, con objetividad y con apego al principio de estricta legalidad ..." (Lo subrayado es nuestro)*

Los principios fundamentales de Derecho recogidos en nuestro ordenamiento jurídico, proponen que los mismos, constituyen el fundamento en virtud del cual todos los actos administrativos deben estar sometidos a las leyes; conforme al cual todo ejercicio de un poder público debe realizarse acorde a la ley vigente y su jurisprudencia. Dicho en otras palabras, el servidor público sólo puede hacer lo que la ley le permita.

Sobre ello, esta Procuraduría ha sido reiterativa al afirmar que los principios cardinales que todo servidor público debe observar en el ejercicio de sus funciones, se encuentran establecidos dentro de nuestro Texto Fundamental como en la ley<sup>8</sup>; siendo que estos principios constituyen el fundamento en virtud del cual, todos los actos administrativos deben estar sometidos a las leyes; por lo tanto todo ejercicio de un poder público debe realizarse acorde a la ley vigente y su jurisprudencia.

Con referencia a lo anterior, resulta oportuno señalar de igual forma que, el precitado *Principio de Legalidad*<sup>9</sup> entraña que **quienes ostentan** los poderes públicos, solo pueden actuar de acuerdo con las normas que fijan sus competencias y actuaciones,

<sup>8</sup> Artículo 18 de la Constitución Política de la República de Panamá y 34 de la Ley No.38 de 2000.

<sup>9</sup> FERNÁNDEZ SARASOLA, Ignacio y SÁNCHEZ ÁLVAREZ, Eduardo. Manual de Fundamentos de Derecho Público y Privado. Editorial Tecnos (Grupo Anaya, S.A.), 2017, Págs. 41 y 42.

contemplando así entre otros elementos, la *vinculación positiva de los poderes públicos*, en la cual **quienes los ejercen**, solo pueden hacer aquello que se encuentra expresamente permitido por las normas jurídicas y lo contrario de una vinculación positiva sería, obviamente, una *vinculación negativa*, que implica que se puede hacer todo aquello que no prohíban expresamente las normas. Este último tipo de vinculación, es la característica de los ciudadanos.

De manera que, tomando en cuenta que mediante el artículo 7 de la Ley N° 58 de 30 de mayo de 2011, nació a la vida jurídica el artículo 95-E de la Ley N° 6 de 1997, el cual estableció la precitada prohibición indicando, expresamente, que el dinero proveniente de los aportes de los agentes del mercado de energía eléctrica, no podrá ser utilizado por la Oficina Electrificación Rural para gastos de administración, cuya redacción se perpetúa en el ya citado artículo 91 del Texto Único de la Ley N° 6 de 3 de febrero de 1997, ordenado por el artículo 8 de la Ley N° 194 de 31 de diciembre de 2020, que subroga el Texto Único ordenado por el artículo 9 de la Ley N° 58 de 30 de mayo de 2011, vigente a la fecha, este Despacho es de la opinión que la Oficina de Electrificación Rural, no podrá utilizar el dinero proveniente de los aportes de los agentes del mercado de energía eléctrica para sus gastos de administración.

Con respecto al pago de subsidios a las Empresas Distribuidoras, (ENSA, EDEMET y EDECHI), recomendamos elevar dicha interrogante al Ministerio de Economía y Finanzas, a fin de que se obtenga la previa autorización de la entidad, para los fines que persigue la Oficina de Electrificación Rural a propósito del Fondo de Electrificación Rural, el cual se prorrogó por cuatro años adicionales mediante el Decreto Ejecutivo N° 765 de 26 de noviembre de 2020.

De esta manera, esperamos haberle orientado objetivamente sobre su interrogante, respecto del tema objeto de su consulta; reiterándole que lo consignado en los párrafos anteriores, no constituye un pronunciamiento de fondo, así como tampoco reviste carácter vinculante.

Atentamente,

  
**Rigoberto González Montenegro**  
Procurador de la Administración



RGM/cr/bqo.  
Exp.C-087-22

cc. Leonardo Alessandria, Director General  
de la Oficina de Electrificación Rural.