



República de Panamá  
Procuraduría de la Administración

Panamá, 20 de septiembre de 2024  
C-199-24

Ingeniero  
**Antonio Clement**  
Director Ejecutivo de la  
Oficina de Electrificación Rural  
del Ministerio de Obras Públicas  
Ciudad.

**Ref: Si los recursos del Fondo de Electrificación Rural pueden ser asignados a otras instituciones gubernamentales para ejecución de programas de funcionamiento e inversión cuyo objetivo no correspondan a la electrificación rural.**

Señor Director Ejecutivo:

Por este medio damos respuesta a su Nota OER-DA-046-2024 de 9 de septiembre, mediante la cual nos hace la siguiente consulta:

“ ...

*A la luz de las normas descritas, los recursos del Fondo de Electrificación Rural pueden o deben ser integrados al resto de los recursos que conforman el presupuesto para la disposición del MEF en asignaciones a otras entidades gubernamentales, para la ejecución de programas de funcionamiento e inversión, cuyos objetivos no corresponden a la electrificación rural?”.*

Sobre el particular, la opinión de la Procuraduría de la Administración es que, a la luz de la normativa establecida en la Ley No.6 de 3 de febrero de 1997, los Fondos de Electrificación Rural, no pueden ser asignados por el Ministerio de Economía y Finanzas, a otras instituciones gubernamentales, para la ejecución de programas de funcionamiento de inversión, cuyos objetivos no corresponden a la electrificación rural, toda vez que, deben ser utilizados para continuar promoviendo la electrificación en las áreas rurales no servidas, no rentables y no concesionadas, como lo señala el Decreto Ejecutivo No.29 de 27 de agosto de 1998.

Es importante indicarle que, la respuesta brindada a través de esta opinión, no constituye un pronunciamiento de fondo, o un criterio jurídico concluyente que determine una posición vinculante en cuanto al tema consultado; no obstante y de forma objetiva, nos permitimos contestarle en los siguientes términos:

Las normas a la que se refiere la consulta, son los artículos 86, 89 y 91 del Texto Único de la Ley No.6 de 3 de febrero de 1997, “*Por el cual se dicta el Marco Regulatorio e Institucional para la Prestación del Servicio Público de Electricidad*”, ordenado sistemáticamente por la Asamblea Nacional, de conformidad con lo que establece el artículo 8 de la Ley No.194 de 31 de diciembre de 2020.

Respecto a los citados artículos, estos, contienen las siguientes disposiciones:

**“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.

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.”

**“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.*

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 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.” (Las letras en cursiva son del Despacho).

**“Artículo 91. Prohibición.** El dinero proveniente de los aportes de los agentes del mercado de energía eléctrica *no podrá ser utilizado por la Oficina de Electrificación Rural para gastos de administración.*” (Las letras en cursiva son del Despacho).

Del primero de los artículos citados (*artículo 86*), se desprende que el Órgano Ejecutivo, a través de la Oficina de Electrificación Rural, continuará promoviendo la electrificación rural en las áreas rurales no servidas, no rentables y no concesionadas y para ello, programará los proyectos y asignará anualmente, en el Presupuesto General del Estado, los recursos necesarios para cumplir con esta finalidad.

Por su parte, el artículo 89 del citado Texto Único, crea el Fondo de Electrificación Rural, que será administrado por la Oficina arriba descrita, y tendrá como función, que los dineros provenientes de los agentes de mercado se incluyan en el presupuesto asignado a este Fondo, los cuales serán utilizados para cumplir con la responsabilidad de continuar promoviendo la electrificación en las áreas rurales ya citadas, como lo señala el Decreto Ejecutivo No. 29 de 27 de agosto de 1998, “*Por el cual se crea la Oficina de Electrificación Rural y se reglamenta el artículo 95 de la Ley 6 de 3 de febrero de 1997*”.

No obstante, el artículo 91 establece una prohibición específica, *que los dineros que aporten los agentes de energía eléctrica no podrán ser utilizados para gastos de administración.* Se entiende por gastos de administración los utilizados para gastos de renta de oficinas, teléfonos, luz, salarios, honorarios, gratificaciones, vacaciones, primas, aguinaldos, papelería, útiles, y otros rubros utilizados por la Oficina de Electrificación Rural, pero sí pueden ser utilizados para gastos de inversión, que representan “*cualquier desembolso dirigido a adquirir un activo que genere rentabilidad a largo plazo. Puede aplicarse tanto a empresas como a particulares y organismos público*” según la definición que nos suministra Economipedia (***Escuela digital de educación económica y financiera***).

Ahora bien, según la aludida prohibición, los aportes que provienen de los agentes del mercado no pueden ser utilizados para gastos de administración, pero sí para gastos que sean compatible con las razones por las cuales se constituyó el Fondo de Electrificación Rural, con el fin de cumplir con la responsabilidad de continuar promoviendo la electricidad en las áreas rurales no servidas, no rentables y no concesionadas.

En este sentido, utilizar esos fondos para los fines distintos a lo aquí planteado, iría contra el Principio de Legalidad consagrado en los artículos 18 de la Constitución Política de la República, desarrollado en el artículo 34 de la Ley No.38 de 31 de julio de 2000, que regula el Procedimiento Administrativo General, que señala que los servidores públicos son responsables por infracción a la Constitución y la ley y también por extralimitación de funciones o por omisión en el ejercicio del cargo.

Dicho principio tiene por finalidad, “*garantizar que la actuación de la autoridad pública, se sujete a un conjunto de reglas y normas previamente establecidas, de forma tal que se evite toda arbitrariedad o abuso de poder que pueda afectar a los administrados*”; tal como lo señaló la Sala Tercera de lo Contencioso Administrativo y Laboral de la Corte Suprema de Justicia, en la Sentencia de 24 de septiembre de 2020. En otras palabras, el servidor público solo puede hacer lo que la ley permita.

Asimismo, en Sentencia de 9 de octubre de 2017, dictada por la misma Corporación de Justicia, trae a colación al autor argentino Roberto Dromi, cuando señala que:

---

<sup>1</sup>Cabe señalar que el artículo 95 de la Ley No.6 de 1997, corresponde al artículo 86 del Texto Único actual, como quedó modificado por la Ley 67 de 9 de diciembre de 2016.

"el principio de legalidad es la columna vertebral de la actuación administrativa y por ello puede concebirse como extremo al procedimiento, constituyendo simultáneamente la condición esencial para su existencia", agregando que el mismo "se determina jurídicamente por la concurrencia de cuatro condiciones que conforman su contexto: 1) delimitación de su aplicación (reserva de ley); 2) ordenación jerárquica de sujeción de las normas a la ley; 3) determinación de su selección de normas aplicables al caso concreto; y 4) precisión de los poderes que las normas confiere a la Administración" (Derecho Administrativo, Edición Hispania, Libros, Argentina, 2009, pág. 111).

En este sentido, la opinión de la Procuraduría de la Administración es que, a la luz de las disposiciones descritas en la Ley No.6 de 3 de febrero de 1997, los Fondos de Electrificación Rural, no pueden ser asignados por el Ministerio de Economía y Finanzas a otras instituciones gubernamentales, para la ejecución de programas de funcionamiento de inversión, cuyos objetivos no corresponden a la electrificación rural, sino que deben ser utilizados para continuar promoviendo la electrificación en las áreas rurales no servidas, no rentables y no concesionadas, como lo señala el Decreto Ejecutivo No.29 de 27 de agosto de 1998.

De esta manera, dejamos expuesta nuestra opinión, reiterándole que la misma no constituye un pronunciamiento de fondo, o un criterio jurídico concluyente que determine una posición vinculante de la Procuraduría de la Administración, en cuanto al tema consultado.

Atentamente,

  
**Rigoberto González Montenegro**  
Procurador de la Administración



RGM/gac  
C-185-24