



*República de Panamá*  
*Procuraduría de la Administración*

Panamá, 14 de julio de 2025  
C-SAM-43-25

Su Excelencia:

**Ref.: Pago de la tasa de aseo en el distrito de San Miguelito.**

En atención a la atribución conferida por el numeral 5 del artículo 220 de la Constitución Política de la República de Panamá, y lo dispuesto en el numeral 1 del artículo 6 de la Ley N.º 38 de 31 de julio de 2000, esta Procuraduría, en su función de consejera jurídica de los servidores públicos administrativos, emite la presente opinión jurídica en relación con la consulta elevada mediante Nota DM-DNA/110-1049-2025, sobre la obligación del Ministerio de Educación de pagar por el servicio de recolección de desechos sólidos prestado por la empresa Revisalud San Miguel, S.A., en virtud del Contrato de Concesión N.º 001-2001.

**I. Aspectos Generales**

Conviene, en primer lugar, precisar que los **Concejos Municipales**, conforme al artículo 242 de la Constitución y al artículo 15 de la Ley 106 de 1973, tienen competencia para expedir, modificar, reformar y derogar acuerdos municipales. Estos acuerdos constituyen **actos administrativos reglamentarios**, con fuerza de ley dentro del respectivo municipio, y son el instrumento mediante el cual se aprueban contratos de concesión para la prestación de servicios públicos municipales.

En ese orden de ideas, resulta necesario señalar que las actuaciones de los servidores públicos deben sujetarse al principio de estricta legalidad, conforme a lo dispuesto en el artículo 34 de la Ley 38 de 2000, lo cual implica que solo pueden actuar dentro de los límites expresamente autorizados por la ley. Este principio, desarrollado también en el artículo 36 de la misma ley, garantiza que ningún acto administrativo puede emitirse con infracción de normas jurídicas vigentes, y que toda actuación debe estar fundada en una competencia legalmente atribuida. En el contexto municipal, este principio refuerza que los acuerdos y contratos aprobados conforme a derecho deben ser respetados y ejecutados mientras no sean anulados por autoridad competente.

Por su parte, los **contratos de concesión administrativa** son actos jurídicos bilaterales, onerosos y conmutativos, mediante los cuales una entidad estatal transfiere a un concesionario la gestión de un servicio público, bajo condiciones específicas y con sujeción al control de la entidad concedente. Una vez perfeccionado, el contrato de concesión genera efectos jurídicos vinculantes para...

Su Excelencia  
**LUCY MOLINAR**  
Ministra de Educación  
Ciudad.-

para las partes, y su validez se mantiene mientras no sea anulado o modificado conforme a derecho.

Dicho lo anterior, y en aras de brindar una orientación objetiva dentro del marco de nuestra función consultiva, esta Procuraduría estima oportuno resaltar que los planteamientos, criterios y consideraciones aquí expuestos tanto en el desarrollo general como en la atención específica de las consultas formuladas tienen un carácter meramente orientador. En tal sentido, no constituyen ni deben interpretarse como pronunciamientos de fondo ni como posiciones vinculantes por parte de esta institución. Con base en ello, se procede a dar respuesta puntual a las interrogantes planteadas.

## II. Aspectos Específicos

### 1. **¿Si el Ministerio de Educación está obligado a utilizar el Servicio de Recolección, Tratamiento y Disposición Final de los Desechos Sólidos (basura) en los Centros Educativos Oficiales ubicados en el distrito de San Miguelito, por parte de la empresa Recicladora Vida y Salud – Revisalud San Miguel, S.A.?**

Sí. El Ministerio de Educación está obligado a utilizar el servicio de recolección de desechos sólidos prestado por la empresa Revisalud San Miguel, S.A., en los centros educativos oficiales ubicados en el distrito de San Miguelito, en virtud del **Contrato de Concesión N.º 001-2001**, aprobado mediante acuerdo municipal y vigente a la fecha.

La Cláusula Primera del contrato establece que el objeto de la concesión es la prestación del servicio de recolección, tratamiento y disposición final de desechos sólidos en todo el distrito, **incluyendo expresamente espacios públicos como escuelas, parques y mercados.** Esta cláusula no distingue entre usuarios públicos o privados, lo que implica que el servicio se extiende a todas las instalaciones dentro del ámbito territorial del municipio, incluyendo las dependencias del Estado.

Este contrato, al haber sido aprobado por el Concejo Municipal y refrendado por la Contraloría General de la República, constituye un acto administrativo con fuerza normativa local, conforme al artículo 14 de la Ley 106 de 1973. En consecuencia, su cumplimiento es obligatorio para todos los usuarios dentro del distrito, incluyendo entidades públicas como el Ministerio de Educación.

Este criterio ha sido sostenido previamente por esta Procuraduría en la Opinión C-145-02, en la que se concluyó que los contratos de concesión aprobados por acuerdo municipal obligan a las entidades públicas ubicadas dentro del municipio.

Esta interpretación se ve reforzada por el principio de estricta legalidad, conforme al artículo 36 de la Ley 38 de 2000, que impide a la administración sustraerse de obligaciones válidamente contraídas mediante actos emitidos con competencia legal.

Además, conforme al artículo 9 del Código Civil, “cuando el sentido de la ley es claro, no se desatenderá su tenor literal a pretexto de consultar su espíritu”. En este caso, el tenor literal del contrato es claro al establecer que el servicio cubre todo el distrito, incluyendo escuelas, lo cual no deja margen para interpretación restrictiva.

### 2. **¿ A quién se debe pagar la tasa de aseo por el servicio brindado a los Centros Educativos Oficiales del distrito de San Miguelito, por parte de la empresa Recicladora Vida y Salud – Revisalud San Miguel, S.A., de noviembre de 2022 a la fecha.?**

El...

El pago por el servicio de recolección de desechos sólidos debe realizarse a favor de la empresa **Revisalud San Miguel, S.A.**, en su calidad de concesionaria del servicio, conforme a lo dispuesto en la **Cláusula Cuarta, numeral 9** del contrato de concesión, que le reconoce expresamente el derecho a cobrar por el servicio prestado.

Dicha cláusula establece que la empresa tiene derecho a percibir directamente el importe correspondiente a la tasa de aseo, ya sea mediante facturación directa o a través de mecanismos de recaudación delegados. Este derecho se deriva de la contraprestación pactada en el contrato y es inherente a la naturaleza onerosa del mismo.

La Procuraduría ha sostenido en el criterio **C-145-02** que la tasa de aseo constituye un tributo vinculado a la prestación de un servicio público obligatorio, y que su cobro puede ser delegado al concesionario. En consecuencia, el Ministerio de Educación, como beneficiario directo del servicio, debe realizar el pago correspondiente a la empresa concesionaria.

**3. ¿Si es necesario para realizar los pagos, suscribir un Convenio de Colaboración con el Municipio de San Miguelito, cuando se encuentra vigente el Contrato de Concesión N°001-2001 (de 18 de enero de 2001), para la Prestación del Servicio de Recolección, Tratamiento y Disposición Final de los Desechos Sólidos (basura) entre el municipio de San Miguelito, Distrito de San Miguelito y la empresa Recicladora Vida y Salud – Revisalud San Miguel, S.A.?**

Esta Procuraduría de la Administración considera que no le es dable emitir un pronunciamiento de fondo sobre esta interrogante, en atención a los límites que impone el artículo 2 de la Ley No. 38 de 2000, el cual establece:

“Las actuaciones de la Procuraduría de la Administración se extienden al ámbito jurídico administrativo del Estado, excluyendo las funciones jurisdiccionales, legislativas y, en general, **las competencias especiales que tengan otros organismos oficiales.**”

En consecuencia, corresponde al **Ministerio de Educación** evaluar y adoptar las medidas administrativas y legales que estime pertinentes para garantizar el cumplimiento de la responsabilidad estatal de pago por un servicio efectivamente recibido, conforme a los principios de legalidad, continuidad del servicio público, buena fe y seguridad jurídica.

No obstante, sin perjuicio de lo anterior, esta Procuraduría considera oportuno señalar que, al momento de adoptar las decisiones administrativas y legales que correspondan, el Ministerio de Educación **no debe perder de vista los siguientes principios fundamentales del Derecho Administrativo:**

- **Pacta sunt servanda**, conforme al cual los contratos válidamente celebrados deben cumplirse de buena fe por las partes. En el ámbito administrativo, este principio garantiza la seguridad jurídica y la estabilidad de las relaciones contractuales entre el Estado y los particulares, y ha sido reconocido como un pilar de la eficacia de los contratos públicos.
- **Principio de continuidad del servicio público**, que impone a la Administración la obligación de asegurar la prestación ininterrumpida de los servicios esenciales, como lo es la recolección de desechos sólidos en centros educativos.

La...

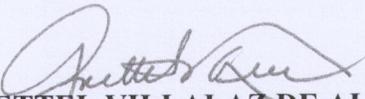
La jurisprudencia ha sostenido que el interés público no se detiene ni se suspende, y que la Administración debe extremar sus recursos para evitar la interrupción de estos servicios.

- **Principio de buena fe y confianza legítima**, que exige a la Administración actuar con lealtad, transparencia y coherencia frente a los administrados. Este principio protege las expectativas legítimas generadas por actos administrativos previos y refuerza la obligación del Estado de honrar compromisos asumidos válidamente.

De esta manera, damos respuesta a la consulta, señalándoles que la opinión aquí vertida 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.

Aprovecho la oportunidad para reiterarle las seguridades de mi alta consideración.

Atentamente,

  
**GRETTEL VILLALAZ DE ALLEN**  
Procuradora de la Administración



GVDA/jmsa/jgv  
Ref. SAM-CON-47-25