



*República de Panamá
Procuraduría de la Administración*

Panamá, 12 de diciembre de 2025
C-SAM-73-25

Respetada Alcaldesa:

Ref.: Titularidad de la cartera morosa 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 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 JP-346-2025 fechada 28 de octubre de 2025, sobre la titularidad de la cartera morosa de la tasa de aseo, al finalizar una concesión administrativa por recolección, tratamiento y disposición de desechos sólidos, en virtud del Contrato de Concesión N.º 001-2001.

I. Fundamentos normativos

Constitución Política de la República de Panamá

- Artículo 17. Las autoridades de la República están instituidas para proteger en su vida, honra y bienes a los nacionales dondequiera se encuentren y a los extranjeros que estén bajo su jurisdicción; asegurar la efectividad de los derechos y deberes individuales y sociales, y cumplir y hacer cumplir la Constitución y la Ley...
- Artículo 242. Es función del Concejo Municipal, sin perjuicio de otras que la Ley señale, expedir, modificar, reformar y derogar acuerdos y resoluciones municipales, en lo referente a: Numeral 4. La aprobación o el rechazo de la celebración de contratos sobre concesiones y otros modos de prestación de servicios públicos, y lo relativo a la construcción de obras públicas municipales.

Ley 106 de 8 de octubre de 1973 y sus modificaciones Sobre Régimen Municipal.

- Artículo 17. Los concejos municipales tendrán competencia exclusiva para el cumplimiento de las funciones siguientes: Numeral 8: facultad para establecer tasas para servicios municipales. Numeral 11: autorizar la celebración de contratos de concesión de servicios públicos municipales. Numeral 14: otorgar competencia para reglamentar el servicio de aseo urbano y procurar el aprovechamiento de residuos.

Vistos los...

Honorable Señora
IRMA HERNÁNDEZ
Alcaldesa del Distrito de San Miguelito
Ciudad.

Vistos los fundamentos normativos expuestos y con el propósito de brindar una orientación objetiva dentro del marco de nuestra función consultiva, esta Procuraduría considera oportuno precisar que los planteamientos, criterios y consideraciones que se presenten tanto en el desarrollo general, como en la atención específica de las consultas formuladas tienen un carácter estrictamente orientador. En consecuencia, no constituyen ni deben interpretarse como pronunciamientos de fondo ni como posiciones vinculantes para esta institución.

En ese contexto, y a efectos de encauzar el análisis que seguirá, es pertinente indicar que el presente criterio jurídico tiene por objeto examinar el destino de la cartera de morosidad generada durante la vigencia del contrato de concesión para la recolección de residuos sólidos, a fin de determinar si podría corresponder su reversión al municipio una vez concluido dicho contrato. Para ello, se considerarán el fundamento jurídico aplicable, la doctrina relativa a la naturaleza de la concesión administrativa, el régimen jurídico de la tasa de aseo, los criterios anteriores emitidos por esta Procuraduría y los principios y conceptos propios del derecho público administrativo, así como las disposiciones pertinentes contenidas en el Contrato de Concesión N.º 001-2001.

II. Criterio de la Procuraduría de la Administración

Como punto de partida, puede considerarse que la recolección de residuos sólidos es un servicio público municipal cuya titularidad y responsabilidad última permanece en el Estado, aun cuando su gestión se delegue mediante concesión. Ello puede entenderse como consecuencia del carácter inherente de los servicios públicos a la administración estatal y de la obligación constitucional de garantizar su efectividad, así como de la competencia exclusiva de los municipios para establecer, reglamentar y asegurar la prestación del servicio de aseo y sus formas de financiación mediante tasas.

En este marco, la concesión es un instrumento de gestión, no de apropiación del servicio ni de sus manifestaciones jurídico-patrimoniales; por tanto, podría considerarse que los derechos derivados de la prestación, incluida la cartera de morosidad, se encuentran funcionalmente afectados al servicio y a la potestad pública que lo sostiene.

En continuidad con lo anterior, puede entenderse que la naturaleza de la tasa de aseo confirma que el ingreso recaudado se vincula al ejercicio de una función administrativa y no a una actividad comercial privada. La tasa es una prestación pecuniaria exigida por la administración en razón de un servicio público obligatorio, cuya utilidad y finalidad de orden público justifican su carácter vinculante para los usuarios. Que el concesionario pueda cobrarla durante la vigencia de la concesión no parecería alterar su naturaleza de tributo ni su afectación al servicio; habilita únicamente su gestión y percepción bajo control del concedente. De ello podría inferirse que la cartera generada por la tasa, incluyendo la morosidad, integra un activo público afectado al servicio y, queda sometido al régimen de reversión propio de las concesiones administrativas.

Ahora bien, desde la perspectiva contractual, puede entenderse que la concesión es un contrato administrativo bilateral, oneroso y conmutativo, que transfiere la gestión del servicio público bajo condiciones de control y sujeción al régimen público. Sus efectos se mantienen mientras la concesión esté vigente y se extinguen al concluir de manera ordinaria, sin necesidad de una declaración adicional, momento en el cual podría considerarse que el Estado recupera plenamente las prerrogativas y todos los bienes y recursos materiales e inmateriales destinados a la concesión.

El principio...

El principio de reversión, corolario de la titularidad pública y de la temporalidad de la delegación, puede aplicarse tanto sobre bienes corporales como sobre derechos y situaciones jurídicas estrictamente funcionales al servicio.

En este contexto, la obligación de reversión prevista en la cláusula No. 3, numeral 17, del contrato de concesión (devolución, al finalizar la vigencia, de todos los bienes muebles e inmuebles ‘en el estado en que se encuentren’) comprende no solo los activos físicos, sino también los elementos intangibles indispensables para la prestación del servicio, incluyendo la cartera derivada de la tasa. Al guardar silencio el contrato sobre la morosidad al término, resulta aplicable la regla pública de reversión, que suple esa laguna en favor del concedente, garantizando la continuidad del servicio y la integridad del patrimonio público afectado.

Siguiendo esta línea de razonamiento, la cláusula No. 4, numeral 3, del referido contrato, que reconoce a la concesionaria ‘el derecho a la cesión de la cartera morosa existente a la firma del contrato para el cobro y usufructo’, debe entenderse como un derecho delimitado temporal y funcionalmente: se trata de una cesión acotada a la cartera preexistente, durante la vigencia, para su gestión y percepción. Extinguido el periodo concesional, se extingue asimismo la facultad de cobro en nombre propio sobre saldos pendientes, revirtiéndose al municipio la titularidad y las acciones de cobro. La ausencia de cláusula que perpetúe derechos post-terminación confirma que la cartera, por su naturaleza pública, no se privatiza ni se separa del servicio al cierre de la concesión.

A su vez, la cláusula No. 5 del mismo contrato, al prever la colaboración municipal mediante jurisdicción coactiva para el cobro de la morosidad “en casos extremos y reincidentes” a solicitud de la empresa, puede entenderse como un indicio de que la potestad de exigir el pago permanece, en esencia, pública y que el concesionario actúa como gestor delegado. Esta previsión, sugiere que la coacción legítima emana del Estado y que el municipio conserva, durante y después de la concesión, la capacidad y el deber de perseguir el crédito público de la tasa. Con la terminación del contrato, podría considerarse que cesa la intermediación del concesionario y se restablece la gestión directa: la cartera morosa, incluidos los saldos insoluto generados durante la vigencia, se revierte a la esfera pública.

En lo que respecta a la terminación ordinaria, la regla general señala la extinción de las prerrogativas concesionales y la reabsorción por el Estado de la gestión del servicio, con continuidad de los derechos y obligaciones de los usuarios. Bajo los principios de servicio público y continuidad, podría entenderse que el crédito por tasa devengada no se extingue ni se privatiza; se mantiene exigible por el municipio, que sucede al concesionario en la posición de acreedor público respecto de los saldos pendientes. Cualquier pretensión de mantener en cabeza del concesionario la titularidad de la cartera post-terminación resultaría carecer de sustento normativo expreso y contraria a la afectación pública del ingreso.

A efectos de este análisis, el planteamiento puede abordarse de dos maneras. Primero, la cesión pactada fue específica para la cartera preexistente a la firma y para su usufructo durante el contrato, sin que exista cláusula de supervivencia. Segundo, la cartera generada durante la ejecución, su fuente es una tasa pública y, al igual que los activos afectos al servicio, su titularidad última corresponde al municipio.

La concesión...

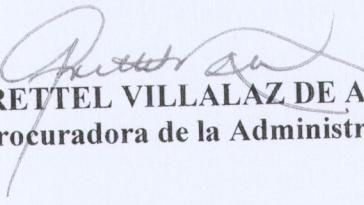
La concesión confiere facultades de gestión y percepción condicionadas, pero no constituye un traslado definitivo de la titularidad del crédito público más allá del plazo.

En síntesis, combinando la naturaleza pública del servicio y de la tasa, junto con el principio de reversión en las concesiones, puede sostenerse que el criterio jurídico se confirma: al culminar la concesión, la cartera de morosidad se revertiría al Estado (municipio) para su gestión y cobro, sin que la falta de cláusula específica habilite la apropiación privada de un crédito público afecto a un servicio inherente a la administración. En la situación objeto de estudio, el servicio de recolección de desechos sólidos es un servicio público municipal, aun cuando se encuentre concesionado; el Municipio conserva la titularidad y la empresa concesionaria actúa por delegación. La tasa de aseo reviste naturaleza de tributo municipal, no de simple deuda comercial.

De esta manera, damos respuesta a la consulta, señalando 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



GVdeA/lrgs/jgv
Ref. SAM-CON-77-25