

C-No. 163

Panamá, 12 de julio de 2001.

Licenciada  
Cinthia I. Guerra  
Directora General de  
Correos y Telégrafos  
E. S. D.

Señora Directora General:

En cumplimiento de las funciones que nos asigna el Código Judicial en los artículos 346 numeral 6, 348, numeral 4 y el artículo 6 de la Ley 38 de 2000, de servir de asesores jurídicos de los funcionarios públicos administrativos, damos contestación a Nota DG-516, con fecha de 5 de junio de 2001, recibida en este Despacho el 6 de junio del mismo año.

Nos explica lo siguiente:

Mediante Acuerdo N°23 de 24 de septiembre de 1967, el Ministerio de Gobierno y Justicia cede un globo de terreno al Municipio de Penonomé, con la condición de que este le otorgara un espacio físico, a dicho Ministerio. No obstante, el Municipio de Penonomé, luego de transcurrido 33 años, ve la necesidad de ampliar sus estructuras y propone a la Dirección General de Correos y Telégrafos, reubicar sus oficinas en un edificio propiedad del Municipio que se encuentra desocupado.

Asimismo, se establece que el Municipio de Penonomé, en días pasados remitió a la Dirección de Correos, un Contrato de Comodato Interinstitucional, para su firma y trámite pertinente, causa por la cual la Dirección de Correos, se reunió con el Consejo Municipal y dicha Dirección, presentó sus inquietudes, toda vez que considera que dicho contrato era más beneficioso para el Municipio, que para la Dirección General de Correos y Telégrafos, en lo que se sugirió, constituir un acuerdo de Uso de Espacio entre ambas partes.

Concretamente, Usted nos pregunta lo siguiente:

**“En base a lo anteriormente expuesto, elevamos esta consulta a su despacho con la finalidad que se determine la legalidad de la figura de Uso y Habitación, que contempla el artículo 506 y subsiguientes del Código Civil de la República de Panamá”.**

Antes de entrar al asunto consultado, procedemos a definir algunos conceptos, para una mejor comprensión de lo planteado.

En lo que se refiere a la figura de comodato, la doctrina, la define en los siguientes términos:

“aquel contrato gratuito por el que una de las partes entrega a la otra una cosa no fungible para que use de ella por un tiempo y se la devuelva”.(Diccionario Jurídico Espasa)

Se infiere de lo transcrito, en líneas anteriores, que el comodato es un contrato, y por ende requiere de la voluntad de los participantes en él, no obstante, consiste, en la entrega de una cosa no fungible, con la finalidad de que se use, por cierto período de tiempo, y luego sea devuelta, a quien la entregó.

Siguiendo en ese mismo orden, opinamos, que el contrato de comodato, es precisamente un acuerdo de uso, entre dos o más personas jurídicas o naturales, en lo que una de las partes entrega a la otra, un bien de su propiedad para que lo use y habite por cierto período de tiempo, sin precio alguno. No obstante, se regulará, por lo constituido en el contrato.

Así entonces, se puede decir que el contrato de comodato interinstitucional, es aquella manifestación de la voluntad en lo cual una institución pública en ejercicio de sus funciones entrega a otra en la misma condición, un bien de su propiedad, para que lo use gratuitamente, por un tiempo y luego sea devuelto.

En lo que se refiere, a la figura de Uso y Habitación contemplada en el artículo 506 y subsiguiente del Código Civil, es preciso señalar, que no está dentro de nuestras facultades, determinar sobre la legalidad de las normas jurídicas, no obstante, el acuerdo celebrado entre el Municipio de Penonomé y el Ministerio de Gobierno y Justicia, se presumirá legal mientras que no sea declarado ilegal, por medio de declaración jurisdiccional de la Sala de lo Contencioso Administrativo de la Corte Suprema de Justicia.

Este Despacho es del criterio que el acto es legítimo mientras su posible nulidad no haya sido declarada por dicha Corporación de Justicia. En otras palabras, este instrumento jurídico se presume legal, mientras no se declare nulo. En cuanto a su ejecutividad, el Acuerdo N°23 de 24 de septiembre de 1967, es de obligatorio cumplimiento, y debe ejecutarse.

Al respecto nuestro Código Judicial, consagra lo siguiente:

“Artículo 98. A la Sala Tercera le están atribuidos los procesos que se originen por actos, omisiones, prestaciones defectuosas o deficientes de los servicios públicos, resoluciones, órdenes o disposiciones que ejecuten, adopten, expidan o en que incurran en ejercicio de sus funciones o pretextando ejercerlas, los funcionarios públicos o autoridades nacionales, provinciales, municipales y de las entidades públicas autónomas o semiautónomas.

Sobre el particular, han sido coincidentes los pronunciamientos en torno al principio de presunción de legalidad; tanto para definirlo como para determinar que la legalidad de toda actuación administrativa subsistirá hasta que el Tribunal correspondiente, declare lo contrario.

Sobre el tema del contrato de Comodato interinstitucional, adjunto a la nota consultora, somos de la opinión, que tanto el Municipio de Penonomé como el Ministerio de Gobierno y Justicia, deben promover una coordinación entre ambas entidades que propicie un adecuado funcionamiento, en aras de obtener un beneficio y eficiencia para la comunidad. Le hacemos un llamado para que se tome una decisión que convenga a las dos instituciones, considerando que debe privar el interés social porque ambas representan una expresión de lo que debe ser una buena gestión pública.

Estaremos enviando copia de esta nota a las autoridades municipales.

Esperamos de esta forma haber colaborado con su Despacho.

Se suscribe, atentamente,

*Alma Montenegro de Fletcher*  
Procuradora de la Administración  
**Alma Montenegro de Fletcher**  
Procuradora de la Administración

AmdeF/21/cch.