República de Panamá
Procuraduría de la Administración

Panamá, 2 de marzo de 2022.
Nota C-032-22

Señor
Francisco Berrio Amaya
Ciudad.

Ref.: Nota AG-656-18/OGC/LEGAL de 27 de septiembre de 2018, emitida por la ACODECO.

Señor Berrio:

Me dirijo a usted en ocasión de dar respuesta al correo electrónico fba110157@cwpanama.net, mediante el cual usted señala que la finalidad del mismo, es hacer una "**Petición y Consulta**" a esta Procuraduría, refiriéndose específicamente a lo siguiente:

> "Que lo que se señala en la **LEY** de **JUBILADOS Y PENSIONADOS** puede ser Interpretada por la **ACODECO**, mediante un **Manual o Guia (sic)** al cual su Director emitio (**sic**) una respuesta por escrito (Adjunto Copia), sencillamente para **Disminuir su Alcance en beneficio de los Restaurantes y en Detrimento del alcance de dicha Ley**, la cual considero **Bien Clara y Precisa**.
>
> Debido a los siguientes hechos:
>
> LEY No.6
> De 16 de junio de 1987[1]
>
> Artículo 1.
> Los panameños o extranjeros residentes en el territorio nacional que tengan, cincuenta y cinco [55] años o más, si son mujeres; o setenta [60] años o más, si son varones; y todos los jubilados y pensionados por cualquier género, gozarán de los siguientes beneficios:
>
> **5. Un descuento del 15% en los establecimientos de expendio de comidas rápidas con franquicias nacionales e internacionales.**
>
> Que la **ACODECO** señala en dicho manual o Guia (**sic**) es que "**En caso de que el servicio éste (sic) en oferta, promoción o rebaja, el beneficiario deberá decidir si se acoge a la promoción o al beneficio de la Ley**".

[1] **Nota:** Debe tenerse presente que la Ley No.6 de 1987 a la que se refiere la presente consulta, ha sido modificada por siete (7) leyes posteriores. Texto Único S/N de 24 de junio de 2009, *"Que comprende Ley No.6 de 1987, sobre beneficios a jubilados, pensionados y tercera edad; modificada por la Ley No.18 de 1989; la Ley No.15 de 1992; la Ley No.37 de 2001; la Ley No.14 de 2003; la Ley No.51 de 2005 y la Ley No.30 de 2008"*; aparte de la Ley No.192 de 23 de diciembre de 2020, sobre los beneficios para jubilados, pensionados y tercera edad.

> En otras palabras los llamados Platos del Día que estan (**sic**) en oferta **NO** conllevan un Descuento de 15%"

Debo indicarle en primera instancia, que el numeral 1 del artículo 6 de la Ley No.38 de 31 de julio de 2000, llama a esta Procuraduría a servir de consejera jurídica a los servidores públicos administrativos que consultaren su parecer respecto a determinada interpretación de la ley o el procedimiento que debe seguirse en un caso en concreto, ***supuestos que no se configuran en el caso que nos ocupa,*** toda vez que el mismo no guarda relación con las funciones previamente establecidas.

Por otra parte, dentro del contexto del correo remitido a la Secretaría de Consultas, usted hace referencia a la Nota AG-656-18/OGC/LEGAL de 27 de septiembre de 2018 (hace 4 años atrás) dirigida a su persona por el entonces Administrador General de la ACODECO, en la cual le dan contestación "*al correo identificado en asunto como 'Solicitud de información' (sic) remitido a las cuentas de correo electrónico ogarciac@acodeco.gob.pa y rrecarey@acodeco.gob.pa recibido el 18 de septiembre de 2018, en cumplimiento de las disposiciones legales contenidas en la Ley 6 de 22 de enero de 2002 y la Ley 45 de 31 de octubre de 2007*".

En este sentido y respecto al párrafo anterior, debemos explicarle que los actos administrativos constituyen una declaración emitida o acuerdo de voluntad celebrado, conforme a derecho, por una autoridad u organismo público en ejercicio de una función administrativa del Estado, para crear, modificar, transmitir o extinguir una relación jurídica que en algún aspecto queda regida por el Derecho Administrativo[2]. Por su parte, ***los actos administrativos de mero trámite*** son aquellas declaraciones o manifestaciones de algún órgano administrativo que, no creando o modificando una situación jurídica y, por tanto, careciendo de efectos imperativos o decisorios, no pueden calificarse de actos administrativos; es decir, de actos que contienen resoluciones definitivas. Pueden incluirse entre los actos de trámite, los dictámenes e informes o notas, siendo equiparables a todos ellos, las contestaciones a las consultas de los administrados, cualesquiera de estos actos no son impugnables en la vía contencioso-administrativa[3].

En resumen, los actos de mero trámite[4] o preparatorios informan o preparan la emisión del acto administrativo principal, de modo que no producen efecto externo alguno, sino solo a través de este último. En todo caso, la adecuada aplicación de los recursos de reconsideración y apelación, se encuentra legalmente establecida en el Título XI "De los Recursos", Capítulo, artículos del 168 al 182 de la Ley No.38 de 31 de julio de 2000, "Que aprueba el Estatuto Orgánico de la Procuraduría de la Administración, regula el Procedimiento Administrativo General y dicta otras disposiciones".

En todo caso lo recomendable sería que solicite a la Autoridad de Protección al Consumidor y Defensa de la Competencia (ACODECO), le expliquen el sentido y alcance del sustento jurídico; la fecha de creación y los respectivos firmantes del Manual de Aplicación de la Ley No.6 de 1987, "*Por la cual se adoptan medidas en beneficio de los ciudadanos jubilados, pensionados,*

---

[2] Cfr. Artículo 201, numeral 1 de la Ley No.38 de 2000
[3] http://www.enciclopedia-juridica.com/d/actos
[4] Hacemos referencia a la Nota AG-656-18/OGC/LEGAL de 27 de septiembre de 2018, emitida por la ACODECO.

de la tercera y cuarta edad y se crea y reglamenta el impuesto de timbre denominado paz y seguridad social".[5]

Es por lo anterior que, no es dable en esta ocasión, emitir una opinión legal respecto de un acto de mero trámite como lo es *la Nota AG-656-18/OGC/LEGAL de 27 de septiembre de 2018*, mediante la cual el entonces Administrador General de la Autoridad de Protección al Consumidor y Defensa de la Competencia, le dio respuesta a su solicitud hecha en el año 2018.

Atentamente,

Rigoberto González Montenegro
Procurador de la Administración

RGM/mabc/jabsm
C-030-22

[5] Artículo 86. Funciones de la Autoridad. La Autoridad tendrá las siguientes funciones o atribuciones:
1. ...
10. Conocer de las consultas que sometan a su consideración los agentes económicos y los consumidores.
...