

REPÚBLICA DE PANAMÁ



**MINISTERIO PÚBLICO
PROCURADURÍA DE LA
ADMINISTRACIÓN**

Vista Número 1666

Panamá, 12 de septiembre de 2023

Proceso Contencioso
de Plena Jurisdicción.

Alegatos de conclusión.

Expediente 569612022.

La firma forense Cedeño & Méndez, actuando en nombre y representación de la sociedad Mapiex International, S.A., solicita que se declare nula, por ilegal, la Resolución UADIS-1,220 de 8 de marzo de 2022, emitida por el Servicio Nacional de Migración, así como su acto confirmatorio, y para que se hagan otras declaraciones.

Señor Magistrado Presidente de la Sala Tercera, de lo Contencioso Administrativo, de la Corte Suprema de Justicia.

Acudo ante usted de conformidad con lo dispuesto en el artículo 61 de la Ley 135 de 1943, modificado por el artículo 39 de la Ley 33 de 1946, para presentar el alegato de conclusión de la Procuraduría de la Administración dentro del proceso contencioso administrativo de plena jurisdicción descrito en el margen superior; oportunidad procesal que nos permite reiterar lo expresado en nuestro escrito de contestación de la demanda, al afirmar que no le asiste la razón a la sociedad Mapiex International, S.A., en lo que respecta a su pretensión.

I. Antecedentes.

De acuerdo a lo anotado previamente, la información que consta en autos indica que el acto objeto de controversia es la Resolución UADIS-1,220 de 8 de marzo de 2022, a través de la cual el Servicio Nacional de Migración le impuso a la compañía MAPIEX INTERNACIONAL, S.A., una multa de mil balboas (B/.1,000.00), por transportar a un pasajero, sin cumplir con las disposiciones legales (pasaportes sin la debida vigencia de tres (03) meses (Cfr. foja 22 del expediente judicial).

Como apuntamos en su momento, al sustentar su pretensión y los cargos de infracción endilgados, la apoderada judicial de la actora manifestó, en lo medular, que el

acto acusado de ilegal, infringió el artículo 313 (numeral 10) del Decreto Ejecutivo 320 de 8 de agosto de 2008, modificado por el artículo 1 del Decreto Ejecutivo 329 de 2012, y el artículo 6 (numeral 21) del Decreto Ley 3 de 22 de febrero de 2008; en la medida que la entidad demandada sanciona a su representada por haber ingresado a Panamá, a extranjeros procedentes de Venezuela, sin visa vigente; sin embargo, dichas disposiciones, a su juicio, no resultan aplicable a las operaciones que realiza su mandante, pues no es una empresa transporte internacional marítimo, aéreo y terrestre, por el contrario, la misma cuenta con Certificado de Explotación de Servicios de Escala emitido por la Autoridad de Aeronáutica Civil, el cual le permite ofrecer los Servicios de Escala, Plataforma y Despacho de Aeronaves de Transporte Aéreo Público y de Aviación General, todo esto dentro del territorio nacional; por lo que mal puede ser sujeto de una infracción de esta naturaleza (Cfr. fojas 5-13 del expediente judicial).

II. Reiteración de los descargos de la Procuraduría de la Administración.

Tal como señalamos en la Vista Número 730 de 19 de mayo de 2023, contentiva de nuestra contestación de demanda, el día 18 de febrero de 2019, la Jefa del Aeropuerto Internacional Marcos A. Gelabert del Servicio Nacional de Migración, remitió un informe dirigido a la Unidad Administrativa de Infracciones y Sanciones, a través del cual se indica que la empresa **Mapiex Internacional, S.A.**, había incumplido sus obligaciones según lo estipulado en el numeral 2 del artículo 43 del Decreto Ley 3 de 22 de febrero de 2008, que establece de forma taxativa que los extranjeros deberán cumplir una serie de requisitos, entre los cuales se encuentra: *“Presentar, a requerimiento de la autoridad migratoria, su pasaporte o documento de viaje vigente y, en caso de que se requiera, la visa de ingreso vigente”*.

Como subrayamos en su momento, el inspector de turno hizo constar mediante informe, que en el FBO MAPIEX se procedió a atender el vuelo YV2627, procedente de Venezuela, en el cual se transportaba al ciudadano de nacionalidad venezolana Carlos Javier Velásquez Ramos, con pasaporte 088481500, y que al momento de verificar y solicitarle los requisitos de entrada al país se percata que el mismo no contaba con su respectiva visa requerida para entrar al territorio panameño, tal como lo dispone el numeral

2 del artículo 43 del Decreto Ley 3 de 22 de febrero de 2008; razón por la cual, el 16 de febrero de 2019, se le notifica a la sociedad **Mapiex Internacional, S.A.**, a través del formulario número 0041-A, la infracción administrativa que había cometido (Cfr. foja 25 y 46 del expediente judicial).

Así las cosas, este Despacho aprovecha esta oportunidad procesal para reiterar que la entidad demandada en la Resolución número UADIS-1,319 de 28 de marzo de 2022, que resuelve el recurso de reconsideración presentado por la actora en contra del acto impugnado, puso de relieve el hecho que el inspector en turno detalló claramente en su informe que al verificar al pasajero procedente de la República Bolivariana de Venezuela, se percató que el mismo no cumplía, y cito: “...con el requerimiento de vigencia mínima del pasaporte para ingresar al territorio nacional...”, de conformidad con lo dispuesto en el Parágrafo y el numeral 1 del artículo 278 del Decreto Ejecutivo 320 de 8 de agosto de 2008, que de manera categórica expresa que: “Las agencias consignatarias de las empresas de transporte responderán solidariamente por el incumplimiento de las obligaciones descritas anteriormente” (Cfr. fojas 25 y 26 del expediente judicial).

En las generalizaciones anteriores, el **Servicio Nacional de Migración** impuso a la hoy demandante una multa de mil balboas (B/1,000.00), toda vez que la misma incumplió las normas migratorias, consistente en transportar un pasajero, al margen de los requisitos legales señalados en el Decreto Ley 3 de 22 de febrero de 2008, ya mencionado; y por infringir con lo establecido en el Certificado de Explotación de Servicios de Escala, emitido por la Autoridad de Aeronáutica Civil (Cfr. foja 22 del expediente judicial).

III. Actividad probatoria.

Respecto a la actividad probatoria del presente proceso, consideramos pertinente destacar la escasa efectividad de los medios ensayados por la sociedad **Mapiex Internacional, S.A.**, para demostrar al Tribunal la existencia de las circunstancias que constituyen el supuesto de hecho en que sustenta su acción contencioso administrativa de plena jurisdicción.

En efecto, el Magistrado Ponente emitió el **Auto de Pruebas 246** de siete (7) de agosto de dos mil veintitrés (2023), por medio del cual admitió como pruebas documentales aquellas presentadas por la recurrente con la acción, así como solicitudes de informe dirigidas al **Servicio Nacional de Migración** y la Autoridad de Aeronáutica Civil; de allí que, mediante el Oficio 1893 de 23 de agosto de 2023 y el Oficio 1894 de 23 de agosto de 2023, respectivamente, el Tribunal le solicitó a las autoridades en cuestión la referida información, misma que fue remitida por éstas, a través de la Nota SNM/DS 10477-23 de 29 de agosto de 2023, la Nota SNM/DS 10478-23 de 29 de agosto de 2023 y la Nota AAC-NOTA-2023-3997 de 28 de agosto de 2023 (Cfr. fojas 149, 150, 151-158 y 159-167 del expediente judicial).

En lo que respecta al caudal probatorio que reposa en el infolio, este Despacho es del criterio que los mismos han sido de utilidad para probar que las alegaciones de la sociedad **Mapiex Internacional, S.A.** carecen de sustento, puesto que tal como se desprende de la certificación emitida por el **Servicio Nacional de Migración**, dicha entidad: *“...mantiene dentro del Aeropuerto Internacional Marcos A. Gelabert (Albrook, Ciudad de Panamá), dos (2) puestos de controles migratorios de entrada y salida de pasajeros y vuelos nacionales e internacionales...”*, dentro de los cuales hay inspectores, quienes tienen la función verificar que la documentación de los pasajeros que viajan a los diferentes destinos esté en regla conforme a lo establecido en la Ley migratoria y analizar sus perfiles; y notificar de cualquier irregularidad al Jefe de grupo para los trámites correspondientes (multas), cuando así lo amerite (Cfr. foja 158 del expediente judicial).

Cabe considerar que, de acuerdo a certificación emitida por la Autoridad de Aeronáutica Civil, la empresa demandante al ser concesionaria del Certificado de Explotación 303-N-AAC, está obligada, y cito: *“...a manejar la información de la identidad de los ocupantes, tripulantes y pasajeros, del solicitante del permiso de vuelo para la aeronave del propietario u operador solicitante del servicio de escala y plataforma previo al otorgamiento del permiso para su arribo en Panamá. Además, está obligada por las múltiples resoluciones de las autoridades que convergen en los*

recintos aeroportuarios internacionales a proveer las facilidades e instalaciones y coordinación para que los agentes de migración, aduana, seguridad aeroportuaria, policía nacional y salubridad, realicen el proceso de inspección del pasajero y su documentación al arribo en los aeropuertos internacionales donde preste su servicio"; por lo tanto, contrario a lo alegado por la accionante, es claro que las disposiciones legales sobre las cuales la entidad demandada se fundamentó para emitir el acto acusado, si le resultan aplicables (Cfr. fojas 164-165 del expediente judicial).

Dicho de otro modo, la sociedad **Mapiex Internacional, S.A.**, no ha presentado prueba idónea que desvirtúe los hechos acreditados por la entidad demandada en sede gubernativa, en tal sentido, resulta claro que la multa impuesta por el **Servicio Nacional de Migración** a la sociedad demandante es proporcional a la infracción cometida y que la misma actuó con estricto apego a la normativa que regula la materia y a los principios rectores del procedimiento administrativo, que caracterizan todas las actuaciones de la Administración Pública, como lo son el de estricta legalidad y de racionalidad, puesto que en el considerando del acto en estudio y en su confirmatorio, se establece de manera clara y precisa la justificación de la decisión adoptada por la institución; por lo que mal puede la recurrente alegar que la resolución acusada deviene en ilegal; por esta razón, este Despacho solicita que los cargos alegados por la accionante sobre la omisión a lo dispuesto en el artículo 313 (numeral 10) del Decreto Ejecutivo 320 de 8 de agosto de 2008, modificado por el artículo 1 del Decreto Ejecutivo 329 de 2012, y el artículo 6 (numeral 21) del Decreto Ley 3 de 22 de febrero de 2008, sean desestimados por ese Tribunal y, en consecuencia, no se acceda a las pretensiones elevadas por la actora ante esta jurisdicción; máxime cuando la misma no versa exclusivamente sobre la declaratoria de nulidad, sino que pretende además el pago de la indemnización (Cfr. fojas 44 y 49-58 del expediente administrativo).

Las reflexiones anteriores nos permiten colegir, sin lugar a dudas, que en el negocio jurídico bajo examen, la actividad probatoria de la parte actora no logró relevar la presunción de legalidad que reviste al acto administrativo acusado y acreditar de

manera adecuada lo señalado por ésta en sustento de su pretensión; en consecuencia, no cumplió con el principio jurídico consagrado en el artículo 784 del Código Judicial, que obliga a quien demanda a cumplir con el deber de aportar los correspondientes medios de convicción a fin de acreditar los argumentos de hechos y de Derecho alegados en el libelo.

A título ilustrativo, la Sala Tercera en la Resolución de trece (13) de diciembre de dos mil veintiuno (2021), señaló en torno a este tema lo que a seguidas se copia:

“De las normas supra citadas se colige, sin mayor reparo, que en el caso bajo estudio no se ha dado ninguna de las infracciones alegadas por la actora, más aun si obvió aportar al proceso cualquier medio de convicción que sirviera para desvirtuar el contenido de los actos administrativos impugnados, tal como lo exige el artículo 784 del Código Judicial...

Al efecto, la Sala debe manifestar que en nuestro ordenamiento jurídico rige el principio de ‘presunción de legalidad’ de los actos administrativos, según el cual, éstos se presumen legales o válidos, de modo que, quien afirme su ilegalidad, debe probarla plenamente (Cfr. art. 15 del Código Civil). Sobre este conocido principio, el profesor y tratadista José Roberto Dromi nos ilustra de la siguiente forma:

‘La presunción de legalidad no es un medio de prueba; atañe a la carga de la prueba y fija una regla de inversión de la carga de la prueba. Ante actos absolutamente nulos, no hace falta acreditar la ilegitimidad, porque ellos no tienen presunción de legitimidad.

El principio de presunción de legalidad de los actos administrativos no significa un valor absoluto, menos aún indiscutible, pues por eso se la califica como presunción. La presunción de legitimidad es relativa y formalmente aparente. La presunción de legitimidad de que goza el acto administrativo de que fue emitido conforme a derecho, no es absoluta, sino simple, pudiendo ser desvirtuada por el interesado, demostrando que el acto controvierte el orden jurídico.’ (DROMI, José Roberto. Citado por PENAGOS, Gustavo. El acto administrativo. Tomo I. Ediciones Librería del Profesional. 5ª Edición. Santa Fe de Bogotá. 1992. pág. 266).

Como quiera que la carga probatoria se encuentra asignada a la parte demandante, quien debe aportar al proceso las pruebas de los hechos que alega y, como en el presente caso..., no logró acreditar la supuesta violación de los principio de estricta legalidad y del debido proceso legal.

...” (Lo resaltado es nuestro).

Del precedente jurisprudencial antes citado, se infiere que las partes son las que deben probar las consideraciones que le sean favorables, por tal motivo, quien alega uno o varios supuestos de hecho, deberá probarlos por los medios de prueba idóneos, con la finalidad que el Tribunal pueda declarar la procedencia de la pretensión que demanda; situación que no se cumple en el caso bajo examen, pues la evidencia que reposa dentro del infolio resulta insuficiente para poder acreditar los argumentos en los que se fundamenta la recurrente.

En virtud de los planteamientos antes expuestos, somos del criterio que al analizar el expediente de marras, se hace palpable que el caudal probatorio presta mérito suficiente para negar todas las pretensiones de la demanda; por motivo el cual, esta Procuraduría solicita a los Honorables Magistrados se sirva declarar que NO ES ILEGAL la Resolución UADIS-1,220 de 8 de marzo de 2022, emitida por el Servicio Nacional de Migración, ni su confirmatorio, y en consecuencia, se desestimen las demás pretensiones de la demandante.

Del Honorable Magistrado Presidente,


Rigoberto González Montenegro
Procurador de la Administración


María Lilia Urriola de Ardila
Secretaría General