

REPÚBLICA DE PANAMÁ



MINISTERIO PÚBLICO
PROCURADURÍA DE LA
ADMINISTRACIÓN

Vista Número 574

Panamá, 26 de abril de 2023

Proceso Contencioso Administrativo de
Plena Jurisdicción.

Alegato de conclusión.

Expediente: 569732022.

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-1,217 de 8 de marzo de 2022, emitida por el **Servicio Nacional de Migración**.

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, con el propósito de presentar el alegato de conclusión de la Procuraduría de la Administración dentro del proceso descrito en el margen superior.

I. Breves antecedentes del caso.

De acuerdo con las constancias que reposan en autos, a través de la Resolución UADIS-1,217 de 8 de marzo de 2022, el Servicio Nacional de Migración, resolvió lo siguiente:

“PRIMERO: IMPONER la multa de **CINCO MIL BALABOAS** (sic) **(B/5,000.00)**, por segunda reincidencia a la compañía **MAPIEX INTERNACIONAL, S.A.** por transportar al siguiente pasajero, sin cumplir con las disposiciones legales (pasajero sin visa) ...

FUNDAMENTO DE DERECHO: numeral 9 del artículo 11, artículos 59 al 63, 88 y 96 del Decreto Ley No.3 del 22 de febrero de 2008, el Decreto Ejecutivo No. 320 del 8 de agosto del 2008 y el Artículo 313 numeral 10 del Decreto Ejecutivo 329 de 14 de mayo de 2012. Artículo 1 y 2 de la ley 17 del 21 de marzo de 2013, Decreto Ejecutivo 521 del 06 de agosto de 2018.

...” (Cfr. fojas 22-23 del expediente judicial).

El citado acto administrativo fue notificado a la apoderada judicial de la sociedad demandante el 16 de marzo de 2022, quien posteriormente presentó recurso de reconsideración, mismo que fue resuelto por el Servicio Nacional de Migración, a través de la Resolución UADIS-

1,320 de 28 de marzo de 2022, la cual mantuvo en todas sus partes la decisión ya adoptada, quedando así agotada la vía gubernativa. Dicha actuación fue notificada a la actora el 4 de abril de 2022 (Cfr. 22-23 y su reverso y 24-26 y su reverso del expediente judicial).

Como consecuencia de lo anterior, el 3 de junio de 2022, la sociedad **Mapiex International S.A.**, acudió a la Sala Tercera, por intermedio de la firma que la representa, a fin de presentar la demanda que ocupa nuestra atención; y, entre sus pretensiones, solicitó la suspensión provisional de los efectos de acto que se acusa de ilegal (Cfr. foja 2-17 del expediente judicial).

Como consecuencia de lo anterior, el Tribunal a través de la Resolución de catorce (14) de julio de dos mil veintidós (2022), negó la solicitud de suspensión provisional solicitada por la demandante (Cfr. fojas 37-41 del expediente judicial).

En ese mismo sentido, en la contestación de la demanda este Despacho advirtió que, tal como se desprende del libelo, la demandante incluyó entre sus pretensiones una que no corresponde a la naturaleza de una acción de plena jurisdicción, sino de una de indemnización. La pretensión a la que nos referimos es la que a seguidas se copia:

“Que se condene al Servicio Nacional de Migración que restituya a MAPIEX, los perjuicios causados y los gastos en que ésta incurrió producto de la emisión de la ilegalidad (sic) Resolución No.UADIS-1,217 de 08 de marzo de 2021 y su acto confirmatorio, la Resolución No. UADIS-1,320 de 28 de marzo de 2022, los cuales estimamos en VEINTICINCO MIL BALBOAS CON 00/100 (B/.25,000.00), más las costas, gastos e intereses legales que se generen hasta la conclusión de este proceso.” (La negrilla es de este Despacho) (Cfr. foja 3 del expediente judicial).

En esta ocasión, nos permitimos reiterar el contenido de la Vista número 1504 de 08 de septiembre de 2022, por cuyo conducto promovimos y sustentamos recurso de apelación en contra de la Providencia de nueve (09) de agosto de dos mil veintidós (2022), mediante la cual se admitió la demanda contencioso administrativa de plena jurisdicción descrita en el margen superior, señalando en ese momento, que tal como, se desprende sin lugar a dudas, la accionante no cumplió con el contenido de los artículos 43 y 43-A de la Ley 135 de 1943, ya que las pretensiones elevadas por la actora **ante esta jurisdicción no versa exclusivamente sobre la nulidad del acto administrativo acusado de ilegal, sino que pretende además el pago de la indemnización**, ante la declaratoria de ilegalidad del acto (Cfr. foja 3 del expediente administrativo).

Aclarados los aspectos anteriores, a esta Procuraduría no le quedó más que señalar, que las pretensiones que realiza la sociedad **Mapiex Internacional S.A.**, en su demanda, son contradictorias entre sí. Además, frente a los argumentos expuestos por la demandante y la confirmación de la admisión de la demanda, mediante la Resolución de quince (15) de noviembre de dos mil veintidós (2022), este Despacho advirtió que, al efectuar un juicio valorativo de las constancias visibles en autos, la **Resolución UADIS-1,320 de 28 de marzo de 2022** y su acto confirmatorio se dictaron conforme a Derecho (Cfr. fojas 71-75 del expediente judicial).

Del contenido de las constancias procesales, se evidencia que el día 14 de mayo 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 artículo 2 del Decreto Ejecutivo 521 de 6 de agosto de 2018, en concordancia con el artículo 1 del mismo cuerpo reglamentario, los cuales establecen lo siguiente:

“Artículo 1: Toda persona de nacionalidad que requiere visa para ingresar a la República de Panamá, que posea Visa o Residencia vigente, debidamente expedida por Canadá, Estados Unidos de América, Mancomunidad de Australia, República de Corea, Estado del Japón, Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte, República de Singapur y cualquiera de los Estados que conforman la Unión Europea, podrá ingresar al territorio nacional.”

“Artículo 2: La visa otorgada por los países mencionados en el artículo anterior debe ser visa múltiple, haber sido utilizada de manera previa en el territorio del Estado otorgante y su vigencia no será inferior a seis (6) meses al momento de ingresar a territorio panameño.”

Que mediante informe realizado por el inspector de turno el día 8 de mayo de 2019, estando de turno de las 14:00 a las 22:00 horas, en el FBO MAPIEX, siendo las 18:05 horas, se procedió a atender el vuelo YV3147, procedente de Venezuela, el cual transportaba al ciudadano de nacionalidad venezolana Marco Antonio Graff Viloría, con pasaporte número 151652659, al momento de solicitarle los requisitos de entrada al país se percata de que el mismo no contaba con la vigencia mínima requerida en su visa estadounidense, tal como lo dispone el artículo 2 del Decreto Ejecutivo 521 de 6 de agosto de 2018 antes citado (Cfr. foja 47 del expediente judicial).

El día 8 de mayo de 2019, se le notifica a la empresa **Mapiex Internacional, S.A.**, a través del formulario número 0046-A, la infracción administrativa que se había cometido (Cfr. foja 47 del expediente judicial).

También se desprende de autos, que una vez verificada la documentación, el Servicio Nacional de Migración impuso una multa de cinco mil balboas (B/.5,000.00) a la empresa **Mapiex Internacional, S.A.**, toda vez que la misma es reincidente, por segunda ocasión, en el incumplimiento de normas migratorias, a través de la Resolución número UADIS-1,217 de 8 de marzo de 2022, por transportar a un pasajero, sin cumplir con las disposiciones legales establecidas en el Decreto Ejecutivo 521 de 6 de agosto de 2018 ya mencionado. Adicionalmente, se le indicó a la actora a través del acto que se acusa de ilegal que, si bien el ciudadano de nacionalidad venezolana Marco Antonio Graff Vloria mantenía visa estadounidense; sin embargo, la misma no contaba con la vigencia requerida, pues vencía el 21 de octubre de 2019, de ahí que requería de visa estampada, para ingresar al territorio nacional en virtud de su nacionalidad de origen (Cfr. foja 47 del expediente judicial).

Luego de notificada la Resolución número UADIS-1,217 de 8 de marzo de 2022, la sociedad **Mapiex Internacional, S.A.**, haciendo hizo uso de su derecho a defensa interpuso un recurso de reconsideración ante el Servicio Nacional de Migración, alegando entre otras cosas, que la empresa ofrece servicios de escala y no de transporte internacional (Cfr. foja 24 del expediente judicial).

Que tal como se desprende de la Resolución número UADIS-1,320 de 28 de marzo de 2022, a través de la cual se resuelve el recurso de reconsideración presentado por la actora en contra del acto impugnado, dentro de las razones de hecho y Derecho, que utilizó la autoridad demandada para sancionar a la recurrente, señaló lo siguiente:

“... ”

Que a foja 6, podemos observar la visa del ciudadano Marco Antonio Graff Vloria, de nacionalidad venezolana, con pasaporte No. 151652659, la cual tiene fecha de Expiración 21 de octubre de 2019 y el mismo ingreso el día 8 de mayo de 2019, lo que indica que no cumplía con la vigencia mínima para ingresar al territorio nacional (Decreto Ejecutivo 521 de 6 de agosto de 2018, artículo 2).

Que el Decreto Ejecutivo No. 320 de 8 de agosto de 2008 en el artículo 278, numeral 1 (Parágrafo), establece:

Artículo 278: Las empresas de transporte internacional están en la obligación de cumplir con el artículo 62 del Decreto Ley, los reglamentos y resoluciones que dicte el Servicio Nacional de Migración, así como:

Numeral 1: Abstenerse de transportar pasajeros a la República de Panamá que no acrediten la documentación y autorizaciones necesarias que le habilite para entrar al país.

PARÁGRAFO: Las agencias consignatarias de las empresas de transporte responderán solidariamente por el incumplimiento de las obligaciones descritas anteriormente.

Que luego del análisis del recurso de reconsideración expuesto en párrafos anteriores y verificando las pruebas aportadas, concluimos que no existen elementos que nos hagan variar el criterio vertido en la Resolución No. UADIS-1217 de 8 de marzo de 2022, donde se impone multa a la empresa MAPIEX INTERNACIONAL S.A.

..." (El destacado es de la fuente) (Cfr. fojas 25 y 26 del expediente judicial).

Por otro lado, en relación a la multa que le fue impuesta a la sociedad **Mapiex Internacional, S.A.**, en la contestación de la demanda indicamos, que se desprende de la parte motiva de la Resolución número UADIS-1,217 de 8 de marzo de 2022, que la entidad demandada analizó la proporcionalidad de la sanción impuesta y la infracción cometida; y, tomando en consideración que la recurrente es **reincidente, por segunda ocasión**, incurrió en una conducta tipificada en el artículo 313 (numeral 10) del Decreto Ejecutivo 320 de 8 de agosto de 2008, que reglamenta el Decreto Ley 3 de 22 de febrero de 2008, por lo que le fue aplicado un importe pecuniario de cinco mil balboas (B/.5,000.00), que correspondiente a la falta cometida.

En abono a lo anterior, en nuestra Vista de contestación, esta Procuraduría estimó oportuno señalar que en el caso bajo análisis se cumplieron con los principios de legalidad y de racionalidad que deben caracterizar todas las actuaciones administrativas, puesto que en el considerando de la resolución en estudio y en su acto confirmatorio, se establece de manera clara y precisa la justificación de la decisión adoptada por la institución; por lo que mal puede alegar que el acto acusado deviene en ilegal.

II. Actividad probatoria.

La Sala Tercera expidió el Auto de Pruebas 67 de 7 de marzo de 2023, por medio del cual admitió una documentación relacionada con el caso; unas pruebas de informe; y el expediente administrativo (Cfr. fojas 134-135 del expediente judicial).

En ese mismo Auto, no se admitieron unos documentos, por haber sido presentados en copias simples a colores; unos testimonios, por razón que no se establecieron los hechos sobre los cuales éstos iban a declarar; las diligencias de reconocimiento, por dilatorias; unas pruebas de informe, por redundantes, por consiguiente, ineficaces; y las inspecciones judiciales, por tratarse de información que no era relevante al caso (Cfr. fojas 136-137 del expediente judicial).

De las pruebas allegadas al proceso, somos de la convicción que, en el negocio jurídico bajo examen, **la actividad probatoria no cumplió con la carga procesal que establece el artículo 784 del Código Judicial, que obliga a quien acciona, a acreditar los hechos que dan sustento a su pretensión**, deber al que se refirió la Sala Tercera en el Auto de diecisiete (17) de febrero de dos mil veintiuno (2021), señalando en torno al mismo lo siguiente:

“En este orden de ideas igualmente debemos, tener presente que a las partes les incumbe demostrar los hechos y al Juez dispensar el Derecho, o sea, el ‘onus probandi’ contemplado en nuestra legislación en el artículo 784 del Código Judicial, que a la letra dice:

‘Incumbe a las partes probar los hechos o datos que constituyen el supuesto de hecho de las normas que les son favorables’.

De ahí que, la carga de la prueba, implica la obligación que tiene una parte de aportar los medios de convicción; además, ese es un deber de las partes y sus apoderados, pues cuando no aparece probado el hecho, ello no permite que el Juez pueda otorgar la pretensión de quien pide; y esto se resume en esa frase romana ‘onus probandi incumbit actori’; es decir, la carga de la prueba le incumbe al actor.


En efecto, este Principio obliga al actor probar lo que pide, pues a él le interesa que su pretensión sea concedida en los términos requeridos por éste dentro de la demanda, tal como lo establece el Código Judicial.”

La jurisprudencia transcrita viene a confirmar el deber que tiene toda persona que recurre a la Jurisdicción Contencioso Administrativa de probar lo que pide, ello a los efectos que se le pueda aplicar el principio de Tutela Judicial Efectiva, cosa que no ha ocurrido en este caso.

Por todos los anteriores señalamientos, esta Procuraduría solicita a los Honorables Magistrados se sirvan declarar que **NO ES ILEGAL la Resolución UADIS-1,217 de 8 de marzo de 2022, emitida por el Servicio Nacional de Migración;** 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
Secretaria General