

REPÚBLICA DE PANAMÁ



MINISTERIO PÚBLICO  
PROCURADURÍA DE LA  
ADMINISTRACIÓN

Vista Número 023

Panamá, 5 de enero de 2023

**Proceso Contencioso  
Administrativo de  
Plena Jurisdicción.**

**Contestación  
de la demanda.  
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 numeral 2 del artículo 5 de la Ley 38 de 31 de julio de 2000, con la finalidad de contestar la demanda contencioso administrativa de plena jurisdicción descrita en el margen superior.

**I. Los hechos en que se fundamenta la demanda, los contestamos de la siguiente manera:**

**Primero:** No es un hecho; por tanto, se niega.

**Segundo:** No es un hecho; por tanto, se niega.

**Tercero:** No es un hecho; por tanto, se niega.

**Cuarto:** No es un hecho; por tanto, se niega.

**Quinto:** No es un hecho; por tanto, se niega.

**II. Normas que se aducen infringidas.**

La apoderada judicial de la demandante alega que el acto acusado infringe las siguientes disposiciones legales:

**A. 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**, el cual establece que los infractores de las disposiciones del reglamento serán sancionados, entre otros, por incumplimiento de las obligaciones contenidas en el Capítulo VI, Título VI del Decreto ley por parte de las empresas de transporte internacional marítimo, aéreo y terrestres, por primera vez con multa de mil balboas (B/.1,000.00) por extranjero, reincidencia con multa de cinco mil balboas (B/.5,000.00) por extranjero, y por reincidencia por tercera vez con multa de diez mil balboas (B/.10,000.00) por extranjero (Cfr. fojas 5 a 7 del expediente judicial); y,

**B.** El artículo 6 (numeral 21) del Decreto Ley 3 de 22 de febrero de **2008**, el cual señala que, el Servicio Nacional de Migración tiene dentro de sus funciones, entre otras, aplicar las sanciones administrativas correspondientes a los infractores del presente Decreto Ley y sus reglamentos (Cfr. fojas 7 a 13 del expediente judicial).

### **III. Breves antecedentes del caso.**

De acuerdo con las constancias que reposan en autos, a través de la **Resolución UADIS-1217 de 8 de marzo de 2022**, el **Servicio Nacional de Migración**, resuelve 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), niega la solicitud de suspensión provisional solicitada por la demandante (Cfr. fojas 37-41 del expediente judicial).

En ese mismo sentido, este Despacho advierte, que tal como se desprende del libelo, la demandante ha incluido 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 negrita 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 admite 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 despido (Cfr. foja 3 del expediente administrativo).

Aclarados los aspectos anteriores, a esta Procuraduría no le queda más que señalar, que las pretensiones que realiza la sociedad **Mapiex International S.A.**, en su demanda, son contradictorias entre sí; sin embargo, 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 advierte que al efectuar un juicio valorativo de las constancias visibles en autos, somos de la opinión que 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).

En otro orden de ideas, este Despacho advierte que a través de la **Resolución de Providencia de nueve (09) de agosto de dos mil veintidós (2022)**, fue admitida la demanda de nulidad que ocupa nuestra atención, y se envió copia de la misma por cinco (5) días al Director General del Servicio Nacional de Migración; quien a través de la Nota SNM/DS Número 10577-22 de 19 de agosto de 2022, presentó el informe de conducta solicitado (Cfr. fojas 44 y 46-48 del expediente judicial).

### **3.1. Argumentos de la demandante.**

Al sustentar su pretensión, la apoderada judicial de la sociedad **Mapiex International, S.A.**, indicó que la entidad demandada a través de la **Resolución UADIS-1217 de 8 de marzo de 2022**, infringió los artículos 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 6 (numeral 21) del Decreto Ley 3 de 22 de febrero de 2008, en ese sentido manifiesta lo que a seguidas se copia:

“El numeral 10 del artículo 313 del Decreto Ejecutivo 320 de 8 de agosto de 2008, modificado por el artículo 1 del Decreto Ejecutivo 329 de 2012, es claro al señalar en su texto, que el mismo es aplicable a las empresas de **transporte internacional** marítimo, aéreo y terrestre, por lo tanto no resulta aplicable a las operaciones de ‘MAPIEX’, la cual como hemos esbozado, es una empresa panameña que cuenta con el 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.

En este sentido, MAPIEX se encontraba realizando los servicios para los cuales fue autorizado por la Autoridad de Aeronáutica Civil según el certificado de explotación de servicios de escala, las cuales son actividades nacionales que se traducen a la asistencia en tierra de aeronaves y nunca pueden ser comprendidas como actividades o servicios de transporte internacional de pasajeros, razón por la cual resulta evidente que MAPIEX no fue la responsable de las supuestas transgresiones que le imputa la Directora General del Servicio Nacional de Migración mediante las resoluciones demandadas.

...

El numeral 21 del artículo 6 del decreto ley 3 de 22 de febrero de 2008, es claro al señalar en su texto, la facultad que ostenta el Servicio Nacional de Migración para aplicar las sanciones administrativas correspondientes a ‘los infractores’ del Decreto Ley 3 de 22 de febrero de 2008 y en el caso que nos ocupa, el Servicio Nacional de Migración aplica una sanción administrativa a una empresa que no ha infringido ninguna norma contenida en el Decreto Ley 3 de 22 de febrero de 2008, ya que sanciona a MAPIEX por haber ingresado a Panamá, a extranjeros procedentes de Venezuela, sin visa vigente, sin embargo, la entidad sancionadora, obvia que MAPIEX no es una empresa transporte internacional marítimo, aéreo y terrestre, por lo que mal puede ser la titular al respecto de una infracción de esta naturaleza, ya que nuestra mandante se dedica a ofrecer los Servicios de Escala, Plataforma y Despacho de Aeronaves de Transporte Aéreo Público y de Aviación General, todo esto en vía terrestre y dentro del territorio nacional, tal cual se lo permita el Certificado de Explotación de Servicios a Escala emitido por la Autoridad de Aeronáutica Civil, en su favor y el cual adjuntaremos como prueba a esta demanda.

En este orden de ideas, tal como lo demuestra el artículo 274 DECRETO EJECUTIVO No. 320 de 8 de agosto de 2008 ‘Que reglamenta el Decreto Ley No. 3 de 22 de febrero de 2008, que crea el Servicio Nacional de Migración y dicta otras disposiciones’, la obligación de asegurar que los transportistas extranjeros aborden un vuelo internacional portando todos sus documentos migratorios en regla y su visa o permiso de entrada al país vigente,

está a cargo de los transportistas (en este caso internacionales) y no de las empresas que prestan servicios de escala, plataforma y/o despacho de aeronaves en tierra como es el caso de MAPIEX.  
...” (Cfr. fojas 5 a 13 del expediente judicial).

### **3.2. De la pretensión de la actora y los descargos de esta Procuraduría en representación de los intereses de la entidad demandada.**

Frente a los argumentos expuestos por la demandante, este Despacho procederá a analizar los cargos de infracción formulados en contra de la **Resolución UADIS-1217 de 8 de marzo de 2022**, advirtiendo que al efectuar un juicio valorativo de las constancias visibles en autos, puede concluirse que el acto administrativo objeto del presente análisis se dictó conforme a Derecho, por lo que los argumentos ensayados por la actora con la finalidad de demostrar su ilegalidad, carecen de sustento.

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, a la infracción administrativa que se había cometido (Cfr. foja 47 del expediente judicial).

También se desprende de las constancias procesales, que una vez verificada la documentación, el Servicio Nacional de Migración impone 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 Viloría mantenía visa estadounidense; sin embargo, la misma no contaba con la vigencia requerida, pues la misma 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 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 Viloría, 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 que la multa que le fue impuesta a la sociedad **Mapiex Internacional, S.A.**, debemos advertir, 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, esta Procuraduría estima 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.

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 los demandantes.

#### **IV. Pruebas:**

**4.1.** Se objeta la admisión de aquellos documentos que no cumplan con lo dispuesto en el artículo 833 del Código Judicial;

#### **4.2. Prueba de Inspección Judicial:**

Con respecto a la prueba de inspección judicial aducida por la demandante en el proceso descrito en el margen superior, estimamos que ésta resulta ser **ineficaz**, tal como lo señala el artículo 783 del Código Judicial.

Ello es así, porque tal inspección está encaminada a demostrar el entorno de las oficinas en las se encuentra la empresa **Mapiex Internacional, S.A.**, **situación que no constituye objeto de controversia en este proceso.**

En ese mismo sentido, resulta indispensable advertir que a partir de la multa impuesta a la empresa **Mapiex Internacional, S.A.**, es por ser una **agencia consignataria de las empresas de transporte, las cuales responden solidariamente por el incumplimiento de las obligaciones descritas en la normativa que rige la materia.**

#### **4.3. Pruebas de informe solicitadas por la actora.**

Este Despacho **objetas la prueba de informe** propuestas por la demandante en su libelo; toda vez que, si la actora pretendía incorporar las mismas al proceso previo a su desenlace, **debían ser peticionadas por ella ante la respectiva entidad de manera oportuna**, recurriendo para tal fin a la presentación de memoriales y/o solicitudes correspondientes. Al no hacerlo, la empresa **Mapiex Internacional, S.A.**, **pretende trasladar al Tribunal la carga de la prueba**; misma que debe ser asumida por ésta de acuerdo con lo establecido en el artículo 784 del Código Judicial, que determina lo siguiente:

**“Artículo 784. Incumbe a las partes probar los hechos o datos que constituyen el supuesto de hecho de las normas que les son favorables...”** (Lo resaltado es nuestro).

Dentro de este contexto, esta Procuraduría estima pertinente destacar que mal puede pretender la actora, que sea el Juzgador quien logre subsanar su falta de diligencia en el proceso, **a sabiendas que le corresponde a la propia parte la carga de la prueba**, ya que, de incurrirse en ello, es decir, que la Alta Corporación de Justicia sea quien obtenga sus medios de convicción, se estaría atentando esencialmente contra el **Principio de Igualdad de las Partes** y, además, deja de manifiesto que se desconocería lo expuesto en el artículo 784 del Código Judicial.

En ese sentido, el Tribunal a través el **Auto de Pruebas 289 de treinta y uno (31) de mayo de dos mil veintiuno (2021)**, indicó al respecto lo siguiente:

**“No se admiten** las pruebas de informe dirigidas a la Caja de Seguro Social y a la Dirección Nacional de Farmacia y Drogas, descritas en los numerales 3 y 4 del literal B del escrito de pruebas de la actora (foja 96 del expediente judicial), habida cuenta que no ha comprobado la debida diligencia respecto de la obligación

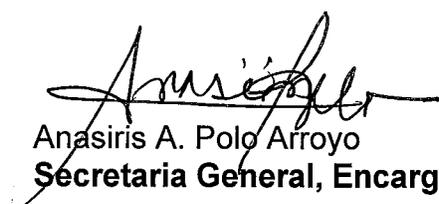
dispuesta en el artículo 784 del Código Judicial por lo que, de aceptarse la misma, se estaría trasladando al Tribunal la carga de la prueba.”

4.4. Se **aduce** como prueba documental, la copia autenticada del expediente administrativo relativo al presente caso, el cual reposa en los archivos de la entidad demandada.

**V. Derecho.** No se acepta el invocado por la demandante.

**Del Honorable Magistrado Presidente,**

  
Rigoberto González Montenegro  
**Procurador de la Administración**

  
Anasiris A. Polo Arroyo  
**Secretaria General, Encargada**