



REPÚBLICA DE PANAMÁ
ÓRGANO JUDICIAL

CORTE SUPREMA DE JUSTICIA – SALA DE LO CONTENCIOSO
ADMINISTRATIVO

Panamá, treinta y uno (31) de enero de dos mil veinticinco (2025).

VISTOS:

La Firma Forense DE CASTRO & ROBLES, actuando en nombre y representación de **ASSOCIATED STEAMSHIP AGENTS, S.A.**, ha interpuesto Demanda Contencioso Administrativa de Plena Jurisdicción, para que se declare nula, por ilegal, la Resolución UADIS-1,062 de 16 de diciembre de 2021, emitida por el Servicio Nacional de Migración, así como su acto confirmatorio, y para que se hagan otras declaraciones.

I. LA PRETENSIÓN Y SU FUNDAMENTO.

En el negocio jurídico objeto de reparo, la actora, **ASSOCIATED STEAMSHIP AGENTS, S.A.**, como se ha indicado, acude ante este Tribunal con la finalidad de obtener la declaratoria de nulidad, por ilegal, de la Resolución UADIS-1,062 de 16 de diciembre de 2021, proferida por el Servicio Nacional de Migración, mediante la cual se resolvió lo siguiente:

“RESUELVE:

PRIMERO: Imponer la multa de DOS MIL BALBOAS (B/.2,000.00) a la **EMPRESA ASSOCIATED STEAMSHIP AGENTS, S.A.**, por transportar a los siguientes pasajeros, sin cumplir con las disposiciones legales (Artículo 313, numeral 10 del Decreto Ejecutivo No. 320 de 8 de agosto de 2008):

N	NOMBRE	NACIONALIDAD	PASAPORTE
1	BRANKO DUROVIC	MONTENEGRINA	L83PA4080
2	ROMAN PANCHENKO	RUSA	751483393

SEGUNDO: ADVERTIR a la EMPRESA ASSOCIATED STEAMSHIP AGENTS, S.A., que a partir de la fecha en que se notifique de la presente resolución, cuenta con un plazo de 30 días para cancelar la multa impuesta. Vencido este plazo se aplicará un recargo del 10% sobre el monto total adeudado y un interés de 1% mensual sobre el monto adeudado y un interés de 1% mensual sobre el monto adeudado hasta la cancelación de la multa.

TERCERO: ADVERTIR a la EMPRESA ASSOCIATED STEAMSHIP AGENTS, S.A., que contra esta Resolución sólo procede el recurso de reconsideración, a través de apoderado legal, el cual podrá ser presentado dentro de los cinco (5) días hábiles siguientes a su notificación, con este queda agotada la vía gubernativa."

En adición a la declaratoria de nulidad del acto administrativo antes citado, así como su acto confirmatorio, la parte actora solicita que la Sala restablezca el derecho subjetivo lesionado, revocando el mismo y absolviéndola de la multa impuesta.

Entre los hechos y omisiones que fundamentan la Demanda, la apoderada judicial de la recurrente sostiene que, la Agencia Naviera **ASSOCIATED STEAMSHIP AGENTS, S.A.**, obtuvo Visas Especiales para los Marineros Branco Durovic y Roman Panchenko de la Moto Nave DAGMAR, válidas desde el 17 de septiembre de 2021 al 17 de octubre de 2021, con fecha estimada de arribo de 22 de septiembre de 2021.

Sostiene que, la Resolución UADIS-1,062 de 16 de diciembre de 2021, confirma que los marinos Branco Durovic y Roman Panchenko, arribaron al Aeropuerto Internacional de Tocumen el día 20 de septiembre de 2021, dos (2) días antes a la fecha indicada, entendiéndose que llegaron dentro de la vigencia de sus respectivas Visas Especiales de Marino, que vencían el 17 de octubre de 2021. Estos marinos embarcaron el 22 de septiembre de 2021, cumpliéndose así con el periodo de cinco (5) días, como lo dispone el numeral 3 del artículo 16 del Decreto Ley 3 de 2008.

Sobre el particular, agrega que, el Servicio Nacional de Migración conoce que las fechas y horas de arribo que se establecen en las Visas Especiales de Marineros no siempre son exactas, ya que las aerolíneas experimentan cambios de horarios, y son situaciones ajenas a los Marineros, por lo que, mientras la Visa de Marino esté vigente, la llegada durante su vigencia no conlleva ninguna sanción.

Prosigue expresando que, la premisa con la que se motiva la decisión recurrida es errada, al indicar en su parte resolutive que la demandante transportó a pasajeros, incumpliendo las leyes migratorias vigentes, y que la sociedad demandante no es una empresa de transporte internacional, no es dueña, ni opera ninguna nave, sino que es un Agente Naviero, que evidentemente, la responsabilidad corresponde al operario de la Moto/Nave DAGMAR, quien, si es el transportista internacional.

Manifiesta que, la redacción del acto administrativo que se acusa no permite individualizar la razón por la cual se multa a **ASSOCIATED STEAMSHIP AGENTS, S.A.**, ni por qué se le atribuye el transporte de marinos, y luego de pasajeros, sugiriendo que la multa, es debido a que los marinos llegaron dentro de la vigencia de sus Visas, pero dos (2) días antes de la fecha estimada de arribo al país, situación que no acarrea sanción alguna.

Expresa que, la Resolución recurrida fue objeto de Recurso de Reconsideración, siendo resuelto mediante el acto confirmatorio que mantuvo en todas sus partes la decisión.

II. DISPOSICIONES LEGALES QUE SE ADUCEN COMO INFRINGIDAS POR LA PARTE ACTORA.

Quien recurre plantea que, con la emisión de la Resolución UADIS-1,062 de 16 de diciembre de 2021, se vulneran los siguientes preceptos normativos:

- El artículo VI del Capítulo III del Acuerdo Interinstitucional entre el Servicio Nacional de Migración y la Cámara Marítima de Panamá, suscrito el 15 de marzo de 2019, que señala con respecto al permiso de tripulante, como un documento entregado por el Servicio Nacional de Migración, identificado como una tarjeta especial, valida por un periodo de treinta (30) días, renovable hasta un máximo de once (11) meses, que comenzará a regir desde el momento en que el Agente Naviero cancele dichos permisos migratorios, a favor de él o los tripulantes de una nave.

- Los artículos 11 (numerales 8 y 9), 16 (numerales 2 y 3), 59, 88, 90 del Decreto Ley No.3 de 22 de febrero de 2008, que crea el Servicio Nacional de Migración, la Carrera Migratoria y dicta otras disposiciones, que en su orden se refieren a las funciones del Director General de la Entidad, de delegar en sus subalternos las funciones y atribuciones que considere oportunas, con excepción de las decisiones que resuelvan sobre la estadía legal, deportación o expulsión, y la de aplicar las sanciones pecuniarias y administrativas que correspondan a quienes infrinjan este Decreto Ley y sus reglamentos; contempla la categoría migratoria de No Residente, como el extranjero que ingresa ocasionalmente en el territorio nacional, que no tiene ánimo de establecer su residencia en éste ni abandonar su residencia de origen mientras se encuentre en Panamá, en atención al propósito de entrada la visa o permiso de no residente se otorgará bajo la subcategoría de pasajeros y tripulación en tránsito y marinos, éstos últimos ingresan al territorio nacional con el propósito de embarcarse como tripulantes, en puertos y en aguas nacionales para iniciar sus labores a bordo de un buque, que podrán permanecer en el país por un periodo no mayor de cinco (5) días y se regirán de conformidad con las disposiciones legales vigentes;

Continuando con lo anterior, el Decreto Ley 3 de 2008, dispone en cuanto al transporte internacional, que se entenderá como empresa que, por vía aérea, terrestre o marítima, se dedique al movimiento de personas o cargas entre dos o más jurisdicciones nacionales; que el incumplimiento de las obligaciones contenidas en el Capítulo VI del Título VI de este Decreto Ley, será sancionado con multa pecuniaria, según la gravedad de la infracción cometida;

- El artículo 313 (numeral 10) del Decreto Ejecutivo No.320 de 8 de agosto de 2008, que reglamenta el Decreto Ley 3 de 2008, modificado por el Decreto Ejecutivo No. 329 de 14 de mayo de 2012, señala que los infractores de las disposiciones del referido Reglamento serán sancionados por el 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 terrestre,

primer párrafo del artículo 88 del Decreto Ley, con multa por extranjero la primera vez, por reincidente y por tercera vez y;

- Los artículos 155 y 201 (numerales 90 y 1) de la Ley 38 de 2000, que regula el Procedimiento Administrativo General, los cuales, respectivamente, establecen el deber de motivar los actos administrativos, que afecten derechos subjetivos, que resuelvan recursos, los que se separen del criterio seguido en actuaciones precedentes de idéntica naturaleza o del dictamen de organismos consultivos y cuando así se disponga expresamente en la Ley; y lo que se entiende por el término de acto administrativo y resolución.

III. INFORME DE CONDUCTA POR LA AUTORIDAD DEMANDADA.

La Directora General del Servicio Nacional de Migración, por medio de la Nota SNM/DS No.11522-22 de 7 de septiembre de 2022, remitió el Informe Explicativo de Conducta en el cual expuso lo siguiente:

“El día 15 de noviembre de 2021, el Jefe de la Unidad de Control y Verificación Migratoria Marítima en Puertos a Nivel Nacional del Servicio Nacional de Migración, remite informe al Jefe de la Unidad Administrativa de Infracciones y Sanciones del Servicio Nacional de Migración indicando que le día 21 de septiembre de 2021, se recibe solicitud de autorización de embarque en la Unidad de Control y Verificación Migratoria Marítima, verificando la documentación adjunta, se percatan de una anomalía en la fecha de llegada del vuelo, que no concuerda con la fecha de llegada del vuelo de la Visa Especial de Marino original, esto sucede al momento de que la agencia naviera presenta la documentación para realizar el embarque de los marinos BRANKO DUROVIC, de nacionalidad montenegrina y ROMAN PANCHENKO, de nacionalidad rusa, en el Puerto de Balboas de la Moto/Nave DAGMAR / COD:2021-1002, dejando en evidencia que el documento oficial fue alterado.

Cabe destacar que el Servicio Nacional de Migración les permitió el embarque para no obstaculizar la operación de la Empresa, ni dejar retenidos a los marinos Branco Durovic, con número de visa 305588 y Roman Panchenko, con número de visa 305507, que desconocen lo ocurrido al momento del embarque, toda vez que como lo indica el informe de la Unidad de Control y verificación Migratoria Marítima en Puertos a Nivel Nacional, del Servicio Nacional de Migración, en la cual nos recomienda aplicar el artículo 313, numeral 6 del Decreto Ejecutivo 320 del 8 de agosto de 2008, ...

... el Servicio Nacional de Migración impone multa de dos mil balboas con 00/100 (B/.2,000.00) a la Empresa ASSOCIATED STEAMSHIP AGENTS, S.A., a través de la **Resolución UADIS-1,062 de 16 de diciembre de 2021**, sin cumplir con las disposiciones legales vigentes (Artículo 313, numeral 10 del Decreto Ejecutivo No.320 de 8 de agosto de 2008).

La Empresa ASSOCIATED STEAMSHIP AGENTS, S.A., interpone formal Recurso de Reconsideración ... alegando que las actuaciones de ASSOCIATED STEAMSHIP AGENTS, S.A., fueron aprobadas por el Servicio Nacional de Migración, y los marinos aludidos en dicha resolución arribaron durante la vigencia de la visa, y por tanto la empresa ASSOCIATED STEAMSHIP AGENTS, S.A., no incumplió ninguna norma migratoria.

El Servicio Nacional de Migración Mantiene (sic) en todas sus partes la **Resolución UADIS-1,062 de 16 de diciembre de 2021**, a través de la **Resolución UADIS-1,313 de 25 de marzo de 2022**, donde se les indica que a foja 3, 19 y 20, están las visas especiales de marinos **aprobadas** y las **adulteradas** al momento de realizar el embarque de los marinos al Puerto Balboa; y se les aclara que la sanción impuesta no es por la fecha de arribo de los marinos como lo menciona la empresa ASSOCIATED STEAMSHIP AGENTS, S.A...

...

... la empresa ASSOCIATED STEAMSHIP AGENTS, S.A., por medio de la firma Forense De Castro & Robles, presenta Incidente de Nulidad Absoluta en contra de la **Resolución UADIS-1062 de 16 de diciembre de 2021**... donde solicita se declare nula por ilegal... eliminando la multa impuesta, por un funcionario que carece de competencia para multar con base en la estadía legal (o ilegal) de personas.

...

En la **Resolución UADIS-1,309 de 25 de marzo de 2022**, del Incidente de Nulidad Absoluta... se les aclara que la Resolución **UADIS-1062 de 16 de diciembre de 2021**... no se refiere a la estadía legal, deportación o expulsión de los tripulantes BRANKO DUROVIC, y ROMAN PANCHENKO, se le advierte que es una sanción pecuniaria por incumplir las normas migratorias vigentes, a razón por la cual se **Rechaza de Plano por Extemporáneo**..."

(Cfr. 68 a 70 del Expediente Judicial).

IV. CRITERIO DE LA PROCURADURÍA DE LA ADMINISTRACIÓN.

El Procurador de la Administración, por medio de la Vista Número 1676 de 7 de octubre de 2022, solicita se declare que no es ilegal la Resolución UADIS-1,062 de 16 de diciembre de 2021, emitida por el Servicio Nacional de Migración, ni su acto confirmatorio y, en consecuencia, se denieguen las pretensiones de la empresa demandante.

En este escenario, sostiene el Representante del Ministerio Público que, a juicio de la actora, se aplicó de manera indebida, una sanción sobre un supuesto alejado de los hechos, por parte de la Autoridad que no tenía competencia para ello, responsabilizándola por omisiones de deberes que no les correspondía, pues señala no ser una empresa dedicada al transporte de pasajeros. En ese sentido, expresa que, no le asiste la razón a la actora en el razonamiento expuesto en relación a las disposiciones invocadas, pues, la legislación regula con claridad la potestad sancionatoria de la Institución demandada, con el fin de hacer cumplir la responsabilidad otorgada y garantizar el acatamiento de cada uno de los parámetros determinados para regular el movimiento migratorio de entradas y salidas de los nacionales y extranjeros. En el caso que nos ocupa cita el artículo

16 del Decreto Ley 3 de 2008, en el cual permite observar que los marinos tienen una categoría para ingresar al territorio nacional, por un término de cinco (5) días, el cual podrá extenderse, al obtenerse la autorización del Director General de la Entidad o del servidor público autorizado en el puesto de control migratorio.

Sobre el particular, advierte que, la situación expuesta por la Accionante, se aparta del alcance de la disposición aplicable, pues, ante la argumentación que los marinos ingresaron al país con visas vigentes, lo cierto es que, no aportaron documentación que acreditara una previa comunicación con respecto al retraso que indican y la razón por la que éstos arribaron el día 21 de septiembre de 2021, y no el 22 de septiembre del mismo año, tal como habían sido autorizados.

Frente al señalamiento por parte de la Accionante, que no es una empresa que se dedique al transporte de pasajeros, el Procurador de la Administración considera relevante referirse a la Licencia de Operación intransferible número 02473 de 17 de octubre de 2018, que le fue otorgada como proveedor de servicio para el Agenciamiento Naviero a nivel nacional, expedida por la Autoridad Marítima de Panamá. Agrega que, este servicio en el sitio web de esta Institución, en la sección de Marítimas Auxiliares, se detallan los tipos de Licencia de Operación, y su descripción se permitió citar, como "*Representante o **agente para la prestación de todos los servicios que requiera el buque, la carga, pasajeros tripulación**, como también aquellos representantes o agente no operador ... de embarcaciones que realizan la actividad de transporte marítimo...*". Por lo que queda claro que la empresa demandante, debido a su Licencia de Agenciamiento Naviero, era responsable de los marinos.

Por otra parte, expuso que no está llamado a prosperar el cargo de ilegalidad invocado por la recurrente por la falta de competencia, al señalar que el Acto objeto de reparo le correspondía a la Directora General emitir la sanción y no al funcionario delegado, toda vez que, que esta facultada la máxima autoridad en delegar la posible sanción siempre y cuando no se trate de deportaciones o

expulsiones de extranjeros, que en el caso que nos ocupa las situaciones jurídicas descritas no ocurren.

VI. DECISIÓN DE LA SALA.

Surtidos los trámites que la Ley establece y, luego de conocer los argumentos del Demandante, así como también los de la Entidad demandada, procede la Sala a realizar el examen de legalidad que compete.

- **Competencia del Tribunal.**

De conformidad con lo dispuesto en el Artículo 206 (numeral 2) de la Constitución Política de Panamá, en concordancia con el artículo 97 (numeral 1) del Código Judicial, se establece como competencia de la Sala Tercera de la Corte Suprema de Justicia, el conocimiento de los decretos, órdenes, resoluciones o cualesquiera actos, sean generales o individuales, que se acusen de ilegales, sustento jurídico que le permite a esta Corporación conocer de la demanda bajo estudio.

- **Acto Administrativo Objeto de Reparó.**

El Acto Administrativo que se impugna, lo constituye la Resolución UADIS-1,062 de 16 de diciembre de 2021, proferida por el Servicio Nacional de Migración, mediante el cual se impuso la multa de dos mil balboas (B/.2,000.00) a la empresa **ASSOCIATED STEAMSHIP AGENTS, S.A.**, por transportar a los pasajeros Branko Durovic de nacionalidad Montenegrina, y a Roman Panchenko de nacionalidad rusa, sin cumplir con las disposiciones legales.

- **Sujeto Procesal Activo.**

En el negocio jurídico bajo examen, la Firma Forense De Castro & Robles, comparece al Tribunal actuando en nombre y representación de la empresa **ASSOCIATED STEAMSHIP AGENTS, S.A.**, cuyas generales se encuentran descritas en el poder conferido.

- **Sujeto Procesal Pasivo.**

Lo es el Servicio Nacional de Migración, representado por el Procurador de la Administración, quien en ejercicio del rol consagrado en el numeral 2 del artículo

5 de la Ley 38 de 31 de julio de 2000, actúa en defensa de los intereses de la entidad demandada.

En este contexto, esta Magistratura advierte que la apoderada judicial de quien recurre cuestiona el acto administrativo proferido por la Entidad demandada, basando su planteamiento en que dicha decisión vulnera el artículo VI del Capítulo III del Acuerdo Interinstitucional entre el Servicio Nacional de Migración y la Cámara Marítima de Panamá suscrito el 15 de marzo de 2019; los artículos 11 (numerales 8 y 9), 16 (numerales 2 y 3), 59, 88, 90 del Decreto Ley No.3 de 22 de febrero de 2008; el numeral 10 del artículo 313 del Decreto Ejecutivo No.320 de 2008, que reglamenta el Decreto Ley 3 de 2008, modificado por el Decreto Ejecutivo No.329 de 2012; y los artículos 155 y 201 (numerales 90 y 1) de la Ley 38 de 2000, que regula el Procedimiento Administrativo General, basando su posición en los siguientes razonamientos:

Destaca esencialmente la apoderada judicial de **ASSOCIATED STEAMSHIP AGENTS, S.A.**, la violación de las normas descritas en líneas superiores, al estimar que el acto impugnado la considera como una empresa de transporte internacional, cuando está claramente acreditado en el expediente que es un Agente Naviero, por atribuirle acciones que no le son propias (la de transportar pasajeros y/o tripulantes), que solo le corresponden a la empresa dueño/operador de la Moto/Nave DAGMAR, incurriendo de esta manera en un error respecto a las responsabilidades de cada una.

Además, aduce que, el acto recurrido se ha aplicado erróneamente el numeral 3 del artículo 16 del Decreto Ley de 2008, toda vez que, se ha cumplido con el mismo, al respetarse el periodo perentorio de estadía.

Por otra parte, expone que, la Resolución impugnada no detalla la obligación que supuestamente infringió la empresa actora, que conllevó la sanción que dispone el artículo 313 del Decreto Ejecutivo 320 de 2008, pues, esta norma, solo establece los montos de las multas, esto es, las consecuencias de la violación de la misma, por tanto, a su criterio fue indebidamente aplicada.

En relación a la vulneración de las normas de la Ley General de Procedimiento Administrativo, argumenta que la Resolución atacada adolece de defectos en su motivación, ya que, en el misma se le atribuyen actos que no le son propios, sino que le corresponden al dueño/operador de la Moto/Nave DAGMAR, siendo una decisión que no explica ni justifique tal relación, que dio como resultado la multa impuesta.

Aduce que, el Servicio Nacional de Migración aplicó la norma sancionatoria equivocada a los hechos que se describen en la Resolución recurrida, debiéndose aplicar el artículo 88 del Decreto Ley 3 de 2008, referente al incumplimiento de las obligaciones contenidas en el Capítulo VI del Título VI de este Decreto Ley y no el artículo 90, que se refiere a cualquier otra infracción del mencionado precepto legal.

Por último, señala la apoderada judicial de la empresa **ASSOCIATED STEAMSHIP AGENTS, S.A.**, que la multa aplicada a la empresa es una sanción que versa sobre la estadía legal de los tripulantes de la Moto/Nave DAGMAR, facultad sancionatoria que es propia del Director General del Servicio Nacional de Migración, las cuales son indelegables, dado que, el acto demandado fue suscrito por una persona distinta a la Máxima Autoridad, violándose a su juicio por omisión el numeral 8 del artículo 11 del Decreto Ley 3 de 2008.

Frente a lo anteriormente expuesto, a este Tribunal le corresponde adentrarse a determinar la legalidad del Acto objeto de reparo, con fundamento a los cargos presentados por la Accionante, y del examen de las piezas procesales allegadas al Proceso.

Como se ha descrito, en conjunto a criterio de la Accionante, la Entidad demandada aplicó indebidamente una sanción con respecto a actos que no le correspondían, al indicar no ser una empresa dedicada al transporte de pasajeros. Asimismo, al destacar que los marinos arribaron a territorio nacional en una fecha, en que aún se mantenían las visas vigentes. Igualmente alega, según su óptica, la imposición de una multa por una Autoridad que no tenía competencia para ello.

Primeramente, este Tribunal Colegiado observa, que la Resolución UADIS-1,062 de 16 de diciembre de 2021, impuso a la empresa **ASSOCIATED STEAMSHIP AGENTS, S.A.**, una multa por la suma de dos mil balboas (B/.2,000.00), por transportar a marinos Branko Durovic de nacionalidad montenegrina, y a Roman Panchenko de nacionalidad rusa, sin cumplir con las disposiciones legales, contenidas en el numeral 313, numeral 10 del Decreto Ejecutivo No.320 de 8 de agosto de 2008, que reglamenta el Decreto Ley 3 de 2008, modificado por el Decreto Ejecutivo No. 329 de 14 de mayo de 2012.

Adicionalmente, esta actuación administrativa se fundamentó esencialmente en los artículos 11 (numeral 9), 16 (numeral 3), 59 al 64 (sobre Controles Migratorios Aplicables a las Empresas de Transporte Internacional), 88 (primer párrafo), y 90 del Decreto Ley 3 de 2008; y el numeral 6 del artículo 313 del Decreto Ejecutivo No. 320 de 2008, modificado por el Decreto Ejecutivo 26 de 2 de marzo de 2009, de esta normativa descrita destacamos los siguientes:

“Artículo 11. Son funciones del Director General del Servicio Nacional de Migración, las siguientes:

...

9. Aplicar las sanciones pecuniarias y administrativas que correspondan a quienes infrinjan este Decreto Ley y sus reglamentos.”

“Artículo 16. No residente es el extranjero que ingresa ocasionalmente en el territorio nacional, que no tiene ánimo de establecer su residencia en éste ni de abandonar su residencia de origen mientras se encuentre en Panamá, y que debe contar con recursos económicos propios y adecuados para mantenerse mientras dure su permanencia y salir del país al expirar el periodo autorizado.

Atendiendo al propósito de entrada del extranjero al territorio nacional, la visa o permiso de no residente se otorgará de conformidad con las siguientes subcategorías:

1. **Turista** ...

2. ...

3. **Marinos.** Los ciudadanos extranjeros que ingresan al territorio nacional con el propósito de embarcase como tripulantes, en puertos y en aguas nacionales para iniciar sus labores a bordo de un buque. Estos podrán permanecer en el país por un periodo no mayor de cinco días y se registrarán de conformidad con las disposiciones legales vigentes sobre la materia. En caso de fuerza mayor o caso fortuito podrá extenderse este periodo, previa autorización del Director General o del servidor público autorizado en aeropuertos, puertos o puestos de control migratorio”.

“Artículo 88. El incumplimiento de las obligaciones contenidas en el Capítulo VI del Título VI de este Decreto Ley, será sancionado con multa de ochocientos balboas a diez mil balboas. En caso de reincidencia, el Servicio Nacional de Migración comunicará a las autoridades correspondientes sobre este incumplimiento, a fin de que se tomen medidas que considere pertinentes.

...

“**Artículo 90.** Cualquier otra infracción al presente Decreto Ley no establecida en este Capítulo, será sancionada con multa desde mil balboas hasta cinco mil balboas, según la gravedad de la infracción cometida.

“**Artículo 313.** Los infractores de las disposiciones del presente reglamento serán sancionados de acuerdo a lo siguiente:

	Descripción de la Infracción	Primera Vez	Reincidencia	Por Tercera Vez
6.	Presentar declaraciones Falsas y/o documentales Fraudulenta o alterada, con el propósito de obtener su extensión de turismo o de cambio de categoría. (Numeral 5 del artículo 31 y numeral 4 del artículo 71 del Decreto Ley)	Cancelación	Deportación	Expulsión
10.	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 terrestre (Primer Párrafo del Artículo 88 del Decreto Ley) ...”	Multa de B/.1,000.00 (Por extranjero)	Multa de B/.5,000.00 (Por extranjero)	Multa de B/.10,000. (Por extranjero)

De las normas transcritas, se infiere que la sanción aplicada a la empresa **ASSOCIATED STEAMSHIP AGENTS, S.A.**, mediante la Resolución UADIS-1,062 de 16 de diciembre de 2021, y confirmada en todas sus partes a través de la Resolución UADIS-1,313 de 25 de marzo de 2022, deviene de la alteración de las Visas Especiales de Marineros, que previamente le aprobara el Servicio Nacional de Migración a la parte actora.

Sobre el particular, se desprende del material probatorio allegado al Proceso, entre estos, el Expediente Administrativo remitido por la Entidad acusada, por medio de la Nota SNM-DG-AL-11214-2024 de 8 de agosto de 2024, incorporado al Expediente Judicial a fojas 178 a 226, en el cual se observa lo siguiente:

- A folio 178 y 179, Informe del Jefe de la Unidad de Control y Verificación Migratoria Marítima en Puertos a Nivel Nacional de 15 de septiembre de 2021, dirigido al Jefe de la Unidad Administrativa de Infracciones y Sanciones, en el cual da conocer del hecho acontecido al momento de recibir el día 21 de septiembre

de 2021, la Solicitud de Autorización de Embarque, que al momento de la revisión de la documentación adjunta, se dan cuenta de *“una anomalía en la fecha de llegada del vuelo, que no concuerda con la fecha de llegada de vuelo de la Visa Especial de Marino original, dejando en evidencia que el documento oficial fue alterado”*. Estas Visas Especiales de Marineros corresponden a los señores Branko Durovic de nacionalidad Montenegro y Roman Panchenko de nacionalidad rusa, representados por la Agencia Naviera **ASSOCIATED STEAMSHIP AGENTS, S.A.**

- A foja 71, Copia Autenticada de la Visa Especial de Marineros/Gente de Mar No. 305588, con fecha de expedición de 17 de septiembre de 2021, y fecha de expiración de 17 de octubre de 2021. Que contiene información del tripulante, entre estos, Agencia Naviera: Associated; Nombre: Branko Durovic; país de nacimiento: Montenegro; Moto Nave: DAGMAR / COD: 2021-1002; Puerto de Salida: Balboa. Además, se indica que el solicitante debe arribar al Aeropuerto Internacional de Tocumen el día: 22 de septiembre de 2021, y el detalle de su Itinerario de Vuelo.

- A foja 72, Copia autenticada de la Visa Especial de Marineros/Gente de Mar Número 305588 del Marino Branko Durovic, en la cual se observa que se indica en el documento “Visa Alterada”, en la fecha de arribo al Aeropuerto Internacional de Tocumen el día 21 de septiembre de 2021, y en el itinerario de vuelo.

- A foja 73, Copia Autenticada de la Visa Especial de Marineros/Gente de Mar No. 305507, con fecha de expedición de 17 de septiembre de 2021, y fecha de expiración de 17 de octubre de 2021. Que contiene información del tripulante, entre estos, Agencia Naviera: Associated; Nombre: Roman Panchenko; país de nacimiento: Rusia; Moto Nave: DAGMAR / COD: 2021-1002; Puerto de Salida: Balboa. Además, se indica que el solicitante debe arribar al Aeropuerto Internacional de Tocumen el día: 22 de septiembre de 2021, y su itinerario de vuelo.

- A foja 74, Copia autenticada de la Visa Especial de Marineros/Gente de Mar Número 305507 del Marino Roman Panchenko, en el cual se observa que se indica "Visa Alterada", en la fecha de arribo al Aeropuerto Internacional de Tocumen el día 20 de septiembre de 2021, y en el itinerario de vuelo.

- A foja 281, Copia Autenticada de la Resolución Número 11232 de 21 de julio de 2020, mediante la cual se resolvió delegar al funcionario René Abdiel Rodríguez, en calidad de Jefe de la Oficina Administrativa de Infracciones y Sanciones, para que realice funciones administrativas de la gestión migratoria. Igualmente, de autorizar y delegar, al prenombrado servidor público para que firme toda la documentación generada en esta Oficina.

De lo antes visto, se advierte que, con esta alteración a la Visa Especial de Marineros de los señores Durovic y Panchenko, se incurrió según se colige de los Actos administrativos acusados de ilegales, en una falta administrativa, pues, la multa impuesta no es motivada por el arribo de estos marinos al Aeropuerto Internacional de Tocumen en fecha anterior a la calendada en el documento aprobado, en cambio, se sustentan en el hecho que al momento del embarque de estos Marineros, se presentó documentación visiblemente alterada en la fecha de llegada a territorio panameño y en su itinerario de vuelo, en donde la Entidad demandada se percató de la irregularidad en el documento. Situación que no fue tratada por la demandante en los cargos de infracción que se estiman transgredidos, y en su concepto de violación dentro del libelo de la Demanda.

Así pues, el Servicio Nacional de Migración ha acreditado la alteración de estas Visas Especiales de Marineros, dando como resultado el incumplimiento de los numerales 6 y 10 del artículo 313 del Decreto Ejecutivo No. 320 de 8 de agosto de 2008, por infringir con las obligaciones contenidas en el Capítulo VI, Título VI del Decreto Ley 3 de 2008, por parte de la empresa de transporte internacional marítimo, por lo tanto, en virtud su potestad sancionatoria procedió a aplicar a la empresa accionante una sanción consistente en multa pecuniaria.

En relación a la potestad sancionadora, esta Magistratura ha expresado que es la facultad o competencia de las autoridades administrativa, desarrollada en aplicación del "ius puniendi", para fiscalizar los comportamientos de los administrados y el personal de servicio adscrito a ella, y para imponer medidas restrictivas de derecho ante la inobservancia de las reglas que prescribe. Se considera una garantía del cumplimiento del derecho positivo administrativo y como una función instrumental cuyo objeto es proteger los bienes e intereses definidos por el ordenamiento en cada materia o sector.

De igual manera, en Sentencia de 11 de mayo de 2015¹, la Sala Tercera de la Corte Suprema de Justicia, ha manifestado lo siguiente sobre esta facultad, lo siguiente:

"La potestad sancionadora del Estado, es una manifestación del ius puniendi general del Estado, que le otorga legitimidad, capacidad o facultad para castigar o sancionar.

Según la doctrina mayoritaria, el ius puniendi o Derecho represor del Estado está integrado por dos ordenamientos: el Derecho Penal y el Derecho Administrativo Sancionador, respondiendo ambos a unos principios básicos comunes, elaborados tradicionalmente desde la dogmática jurídico-penal. (Eduardo Gamero Casado, Severiano Fernández Ramos. Manual Básico de Derecho Administrativo. España. Editorial Tecnos. 2007. 4ª.Ed. fs. 458-459)

Como se advierte el derecho a sancionar atribuido principalmente al poder judicial (penal) también tiene sus matices en el ámbito administrativo.

La potestad sancionadora de la Administración, es la facultad o competencia de las autoridades administrativas, desarrollada en aplicación del 'ius punendi', para fiscalizar los comportamientos de los administrados y el personal de servicio adscrito a ella, y para imponer medidas restrictivas de derecho ante la inobservancia de las reglas que prescribe. Se considera una garantía del cumplimiento del derecho positivo administrativo y como una función instrumental cuyo objeto es proteger los bienes e intereses definidos por el ordenamiento en cada materia o sector.

Esta potestad está sujeta al principio de legalidad, por lo que es atribuida a determinados órganos del Estado por medio de ley, con la finalidad de imponer sanciones a los particulares y a los funcionarios que infringen sus disposiciones".

En virtud de lo antes expuesto se evidencia que, la actuación del Servicio Nacional de Migración al imponer la multa pecuniaria a **ASSOCIATED STEAMSHIP AGENTS, S.A.**, se efectuó dentro del marco regulatorio de la legislación especial que crea dicha Entidad Estatal, como su reglamentación, cuyo incumplimiento acarrea causa suficiente para que ésta ejerza su potestad

¹ Sentencia de 11 de mayo de 2015. Sala Tercera de lo Contencioso Administrativo y Laboral.

sancionatoria, que le otorga el ordenamiento jurídico que le rige para actuar dentro de sus competencias, en virtud del artículo 6 (numerales 1, 3, y 21) del Decreto Ley 3 de 2008, que disponen:

“Artículo 6. El Servicio Nacional de Migración tiene las siguientes funciones:

1. Ejecutar la política migratoria y velar por el estricto cumplimiento de la legislación migratoria vigente.

2. ...

3. Ejercer el control migratorio y el registro de las entradas y salidas del territorio nacional de nacionales y extranjeros.

...

21. Aplicar las sanciones administrativas correspondientes a los infractores del presente Decreto Ley y sus reglamentos.

...”

Así también, de conformidad con el artículo 306 del Decreto Ejecutivo 320 de 2008, las infracciones administrativas migratorias, serán sancionadas con amonestación, multas, devoluciones, cancelaciones, deportaciones o expulsiones dependiendo de la gravedad de las mismas, así como cualquier otra medida que sea señalada por el Decreto Ley 3 de 2008 y sus Reglamentos, sin perjuicio de las sanciones penales y civiles a que tenga lugar.

Por otra parte, en cuanto al argumento de la parte actora que, sobre la aplicación indebida de una sanción de actos que no le correspondían, al considerarse un Agente Naviero, y no una empresa dedicada al transporte internacional de pasajeros. Esta Superioridad, observa del Informe suscrito por la Unidad de Control y Verificación Migratoria Marítima de la Entidad demandada de 15 de noviembre de 2021, que la Agencia Naviera **ASSOCIATED STEAMSHIP AGENTS, S.A.**, tramitó solicitud de Visas Especial de Marino el día 17 de septiembre de 2021, para los marinos Branko Durovic y Roman Panchenko, las cuales fueron aprobadas, cumpliendo con las exigencias legales. (Cfr. foja 178 del Expediente Judicial). Es decir, en cumplimiento al artículo 30 del Decreto Ejecutivo

No. 320 de 2008, modificado por el Decreto Ejecutivo 26 de 2009, cuyo texto es el siguiente:

“Artículo 30. Cuando la visa especial de marino se haya solicitado por medio de su representante o agente de nave, ante el Servicio Nacional de Migración o Consulados de Marina Mercante, la empresa deberá presentar a favor de los marinos los siguientes documentos:

...”

Asimismo, se aprecia a foja 287 del Expediente Judicial, que la empresa demandante cuenta con Licencia de Operación para el Servicio de Agenciamiento Naviero, emitida por la Autoridad Marítima de Panamá.

Igualmente, se aprecia a fojas 162 a 175 del Expediente Judicial, en el Acuerdo Interinstitucional de 15 de marzo de 2019, suscrito entre el Servicio Nacional de Migración y la Cámara Marítima de Panamá, en su Capítulo I, que para el entendimiento de los términos enunciados en este acuerdo, se hará referencia al Glosario de Términos contenido en el Decreto Ejecutivo Nol.281 de 12 de junio de 2018, que establece disposiciones necesarias para dar eficaz cumplimiento al Convenio para Facilitar el Tráfico Marítimo Internacional de 1965, enmendado y adoptado por la República de Panamá mediante Ley 44 de 15 de julio de 2008, en el cual en su numeral 2 del artículo 3 se indica que se entenderá como Agente Naviero la *“Persona encargada de gestionar y realizar todos los preparativos para la llegada, estancia y salida de la nave en el país, que actúa por cuenta y orden del armador. La agencia naviera debe contar con su respectiva licencia de operación otorgada por la AMP”*. Entiéndase Armador (numeral 6 del referido artículo) *“la persona natural o jurídica que siendo o no propietario de la nave, explota bajo cualquier modalidad contractual, aunque ello no constituya su actividad económica principal”*.

Dicho Acuerdo Interinstitucional, en su Capítulo V denominado Disposiciones Finales, expresa: “La Agencia Naviera que asuma la responsabilidad de la tripulación de una embarcación, ante el SNM o que solicite

en nombre de esta, algún servicio migratorio, se entenderá como responsable de todos los compromisos ante el SNM incluyendo multas y recargos que incurran."

Así pues, se deduce que, la empresa **ASSOCIATED STEAMSHIP AGENTS, S.A.**, al solicitar y tramitar ante el Servicio Nacional de Migración, Visa Especial de Marinos para los señores Durovic y Panchenko, responde por el incumplimiento de la legislación migratoria y sus reglamentos, ya sea que sus actuaciones sean por cuenta propia o a órdenes del armador, pues, en el caso que nos ocupa, presta sus servicios a nombre y cuenta de éste.

Igualmente, alega la parte actora que, la imposición de una sanción por un funcionario que carece de competencia para multar con base en la estadía legal de personas, le correspondía a la Directora General de Ente demandado y no a un servidor público delegado. En ese sentido, enfatizamos que la multa pecuniaria impuesta se debió a la alteración de documentación pública, en concreto, en las Visas Especiales de Marinos aprobadas por la Institución, y no sobre el fundamento de estadía legal, es decir, en el numeral 8 del artículo 11 del Decreto Ley 3 de 2008, que dispone que "*Son funciones del Director General del Servicio Nacional de Migración: ... delegar en sus subalternos las funciones y atribuciones que considere oportunas, con excepción de las decisiones que resuelvan sobre la estadía legal, deportación o expulsión*".

Por lo tanto, el funcionario que suscribió el Acto administrativo acusado de ilegal, se encontraba debidamente facultado para imponer la sanción por la infracción administrativa migratoria cometida, en virtud a la delegación autorizada por la máxima autoridad de la Entidad acusada, como consta en la Resolución Número 11232 de 21 de julio de 2020, suscrita por la Directora General, descrita en líneas superiores.

En mérito de lo expuesto, la Sala sostiene que el Servicio Nacional de Migración cumplió con el Procedimiento correspondiente, y sus actuaciones se realizaron con apego a las normas migratorias aplicables al negocio jurídico en

1. The first part of the report is a general introduction to the subject.

2. The second part is a detailed description of the methods used.

3. The third part is a discussion of the results obtained.

4. The fourth part is a conclusion and summary of the work.

5. The fifth part is a list of references.

6. The sixth part is a list of figures.

7. The seventh part is a list of tables.

8. The eighth part is a list of appendices.

9. The ninth part is a list of footnotes.

10. The tenth part is a list of errata.

11. The eleventh part is a list of acknowledgments.

12. The twelfth part is a list of dedications.

13. The thirteenth part is a list of prefaces.

14. The fourteenth part is a list of forewords.

15. The fifteenth part is a list of introductions.

16. The sixteenth part is a list of conclusions.

17. The seventeenth part is a list of summaries.

18. The eighteenth part is a list of abstracts.

19. The nineteenth part is a list of indexes.

20. The twentieth part is a list of glossaries.

21. The twenty-first part is a list of bibliographies.

22. The twenty-second part is a list of references.

23. The twenty-third part is a list of footnotes.

24. The twenty-fourth part is a list of errata.

25. The twenty-fifth part is a list of acknowledgments.

26. The twenty-sixth part is a list of dedications.

27. The twenty-seventh part is a list of prefaces.

28. The twenty-eighth part is a list of forewords.

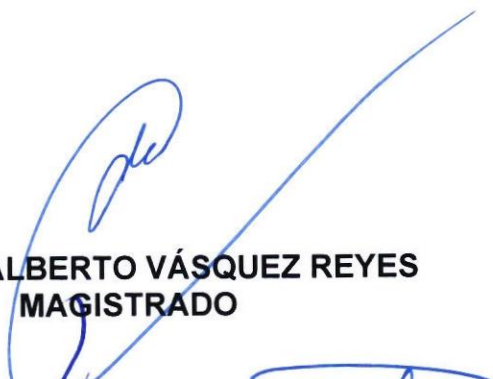
29. The twenty-ninth part is a list of introductions.

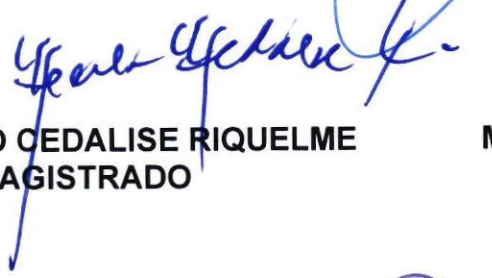
30. The thirtieth part is a list of conclusions.

cuestión, por lo tanto, desestima los cargos de violación propuestos por la parte actora en el libero de la Demanda.

En consecuencia, la Sala Tercera de la Corte Suprema de Justicia, administrando Justicia en nombre de la República y por Autoridad de la Ley, **DECLARA QUE NO ES ILEGAL**, la Resolución UADIS-1,062 de 16 de diciembre de 2021, emitida por el Servicio Nacional de Migración, así como su acto confirmatorio, y en consecuencia, se niegan las demás pretensiones invocadas por la demandante.

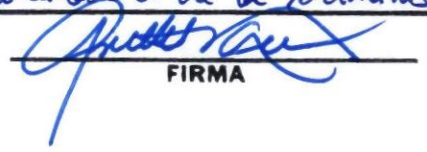
Notifíquese,


CARLOS ALBERTO VÁSQUEZ REYES
MAGISTRADO


CECILIO CEDALISE RIQUELME
MAGISTRADO


MARÍA CRISTINA CHEN STANZIOLA
MAGISTRADA


KATIA ROSAS
SECRETARIA

SALA III DE LA
CORTE SUPREMA DE JUSTICIA
NOTIFÍQUESE HOY 6 DE febrero
DE 20 25 A LAS 8:09 DE LA mañana
A Procuraduría de la Administración

FIRMA

Para notificar a los interesados de la resolución que antecede,

se ha fijado el Edicto No. 292 en lugar visible de la

Secretaría a las 4:00 de la tarde

de hoy 3 de febrero de 20 25

SECRETARÍA

FIRMA