

OEA/Ser.L/V/II
Doc. 315
27 diciembre 2025
Original: español

INFORME No. 300/25
PETICIÓN 1286-15
INFORME DE ADMISIBILIDAD

TOMÁS ALBERTO GONZÁLEZ FEUILLEBOIS
PANAMÁ

Aprobado electrónicamente por la Comisión el 27 de diciembre de 2025.

Citar como: CIDH, Informe No. 300/25. Petición 1286-15. Admisibilidad.
Tomas Alberto González Feuillebois. Panamá. 27 de diciembre de 2025.

I. DATOS DE LA PETICIÓN

Parte peticionaria:	Tomás Alberto González Feuillebois
Presunta víctima:	Tomás Alberto González Feuillebois
Estado denunciado:	Panamá
Derechos invocados:	Artículos 9 (principio de legalidad y de retroactividad) de la Convención Americana sobre Derechos Humanos ¹

II. TRÁMITE ANTE LA CIDH²

Presentación de la petición:	21 de agosto de 2015
Información adicional recibida durante la etapa de estudio:	9 de septiembre de 2015
Notificación de la petición al Estado:	12 de agosto de 2019
Primera respuesta del Estado:	22 de noviembre de 2019
Observaciones adicionales de la parte peticionaria:	23 de junio de 2020, 22 de julio de 2020 y 19 de marzo de 2025
Observaciones adicionales del Estado:	15 de septiembre de 2020
Advertencia sobre posible archivo:	6 de diciembre de 2023
Respuesta de la parte peticionaria ante advertencia de posible archivo:	29 de diciembre de 2023

III. COMPETENCIA

Competencia <i>Ratione personae</i>:	Sí
Competencia <i>Ratione loci</i>:	Sí
Competencia <i>Ratione temporis</i>:	Sí
Competencia <i>Ratione materiae</i>:	Sí, Convención Americana (depósito del instrumento de ratificación realizado el 22 de junio de 1978)

IV. DUPLICACIÓN DE PROCEDIMIENTOS Y COSA JUZGADA INTERNACIONAL, CARACTERIZACIÓN, AGOTAMIENTO DE LOS RECURSOS INTERNOS Y PLAZO DE PRESENTACIÓN

Duplicación de procedimientos y cosa juzgada internacional:	No
Derechos declarados admisibles:	Artículos 8 (garantías judiciales), 9 (principio de legalidad y de retroactividad), 23 (derechos políticos), 25 (protección judicial) y 26 (derechos económicos, sociales y culturales) de la Convención Americana, en relación con su artículo 1.1 (obligación de respetar y garantizar los derechos)
Agotamiento de recursos internos o procedencia de una excepción:	Sí, en los términos de la sección VI
Presentación dentro de plazo:	Sí, en los términos de la sección VI

V. POSICIÓN DE LAS PARTES**La parte peticionaria**

1. El señor Tomás González Feuillebois, en calidad de peticionario y presunta víctima, alega que el Estado vulneró sus derechos al destituirlo como juez ejecutor del Juzgado Tercero de la Dirección de Ingresos

¹ En adelante, "la Convención Americana" o "la Convención".

² Las observaciones de cada parte fueron debidamente trasladadas a la parte contraria.

de la Caja de Seguro Social, mediante la aplicación extensiva de una causal disciplinaria y la omisión de la prescripción prevista en la normativa interna.

Sobre el cobro coactivo de la CSS

2. De acuerdo con los anexos aportados, en el marco de un caso relativo a un accidente laboral y al incumplimiento del pago patronal del seguro de riesgos, el 25 de septiembre de 2001 la Caja de Seguro Social (en adelante, CSS) dictó la Resolución 778-01-D.G., mediante la cual condenó a la empresa al pago de USD. 242.212,00 en concepto de prestaciones de riesgo profesional a favor de un trabajador lesionado y el reintegro a la CSS de las atenciones médicas proporcionadas. La decisión fue confirmada por el director general y después por la junta directiva de la CSS, por lo que se remitió a la jurisdicción coactiva para su ejecución. El proceso ejecutivo inició bajo la conducción de un juez distinto a la presunta víctima, quien el 7 de julio de 2004 ordenó medidas de embargo a la empresa para cubrir la totalidad de la condena administrativa.

3. Posteriormente, el 29 de marzo de 2005, el señor Tomás González Feuillebois asumió el caso y dictó el Auto 437-2005, mediante el cual decidió abstenerse de ejecutar en sede coactiva las prestaciones por riesgo profesional reconocidas a favor del trabajador, y continuar la ejecución únicamente por 12 dólares de los Estados Unidos de América, correspondientes al gasto médico adeudado por la empresa a la CSS. La presunta víctima aduce que dicha decisión se basó en que, si bien el Decreto de Gabinete N° 68 podría interpretarse como habilitante de la jurisdicción coactiva, una lectura sistemática con el Código de Trabajo (norma posterior y especial) determinaba que la competencia para reclamar las prestaciones por riesgo profesional correspondía a la jurisdicción laboral, limitando la coactiva de la CSS a créditos propios. En consecuencia, el juez Feuillebois declaró de oficio su incompetencia y circunscribió la ejecución al único rubro exigible a favor de la CSS, relativo a las atenciones médicas. Afirma, además, que este criterio se encontraba respaldado por precedentes uniformes de la Sala Tercera de lo Contencioso Administrativo de la Corte Suprema de Justicia.

4. A modo de contexto, la presunta víctima explica que se había dictado la Ley N° 51 de 27 de diciembre de 2005, emitida con posterioridad a los hechos, que habilitó a la CSS a cobrar coactivamente al empleador las sumas vinculadas a prestaciones por riesgo profesional cuando por incumplimiento patronal la CSS no pudiera otorgarlas al trabajador. Precisa, sin embargo, que esos párrafos de la ley fueron declarados inconstitucionales por el Pleno de la Corte Suprema de Justicia el 25 de marzo de 2015, al considerar que tales reclamaciones correspondían a la jurisdicción laboral y no podían sustanciarse en sede coactiva.

Acerca del proceso de destitución

5. En este contexto, el 21 de marzo de 2006 el trabajador presentó una queja administrativa en contra del peticionario; el 24 de mayo de 2006 el director general de la CSS la admitió y ordenó la apertura de una investigación administrativa. Posteriormente, el 2 de febrero de 2007 el director decretó su destitución con base en el artículo 116, numeral 18, del Reglamento Interno de Personal de la CSS, relativo a “[...] *desobedecer los fallos judiciales, los laudos arbitrales y las decisiones administrativas* [...]”. La presunta víctima apeló ante la Junta Directiva de la CSS que confirmó su destitución el 8 de noviembre de 2007.

6. El peticionario sostiene que la causal disciplinaria fue aplicada indebidamente, pues la sanción se habría sustentado en un análisis jurídico presuntamente elaborado por personal no jurídico. Afirma que su actuación no constituyó desobediencia, sino el cumplimiento de deberes procesales propios del cargo de juez ejecutor, como sanear de oficio, declarar la falta de competencia cuando procediera y prevenir nulidades procesales.

7. Asimismo, alega que el Cuadro de Aplicación de Sanciones del Reglamento Interno de Personal establece que “*las faltas [...] serán aplicadas dentro del período de doce (12) meses contados a partir de la comisión [de la falta], por primera vez, previa investigación de la Dirección de Personal*”. Indica que la supuesta falta se materializó con el Auto 437-2005 de 29 de marzo de 2005, mientras que la admisión de la queja (24 de mayo de 2006) y la destitución (2 de febrero de 2007) se produjeron cuando ya habían transcurrido

aproximadamente 13 y 22 meses desde la comisión de la falta, respectivamente, por lo que la potestad sancionadora se encontraba prescrita.

Sobre los recursos de impugnación interpuestos por la presunta víctima

8. Contra ambas resoluciones, el 7 de marzo de 2008 la presunta víctima interpuso una demanda contencioso-administrativa de plena jurisdicción ante la Sala Tercera de lo Contencioso Administrativo de la Corte Suprema de Justicia, solicitando la nulidad de la resolución que lo destituye, su reintegro y el pago de las prestaciones dejadas de percibir. Sin embargo, el 20 de febrero de 2015 la Sala Tercera declaró que la resolución impugnada “no es ilegal”, al considerar que: i) la causal disciplinaria se encontraba comprobada, pues el funcionario había limitado el monto de una condena firme; y ii) el plazo de la prescripción debía contabilizarse desde que la autoridad nominadora conoció la falta (21 de marzo de 2006) hasta la imposición de la sanción (2 de febrero de 2007).

9. La presunta víctima cuestiona que la Sala Tercera se limitó a dar por acreditada la causal disciplinaria sin analizar la competencia coactiva de la CSS, cuestión que considera determinante para establecer si podía configurarse o no la desobediencia; y calculó el plazo disciplinario en forma contraria al cuadro de sanciones de la CSS, que fija el cómputo “a partir de la comisión de la falta”, afectando así el principio de legalidad.

Consideraciones finales

10. Con base en los hechos expuestos, el Sr. González Feuillebois plantea que la destitución y su confirmación judicial vulneraron los principios de legalidad y de no retroactividad al: i) aplicar la causal disciplinaria de desobediencia a una actuación que constituía el ejercicio de deberes procesales; ii) sustituir el plazo de prescripción legal por un cómputo desde el conocimiento de la autoridad; y iii) desconocer la línea jurisprudencial que asigna a la jurisdicción laboral la competencia para la reclamación de prestaciones de riesgo profesional, limitando la coactiva de la CSS a créditos propios.

El Estado panameño

11. El Estado replica que los hechos expuestos no caracterizan *prima facie* una posible violación de los derechos invocados, por lo que la petición resulta inadmisibles conforme al artículo 47.b) de la Convención Americana. Afirma que la CSS y las autoridades judiciales actuaron de acuerdo con el ordenamiento jurídico interno, se respetó el principio de legalidad y el señor Tomás González Feuillebois contó con recursos efectivos y con garantías del debido proceso.

12. Respecto de los alegatos sobre el principio de legalidad y de no retroactividad, Panamá indica que la causal disciplinaria aplicada estaba prevista de manera clara y previa en el reglamento interno. Sostiene que el señor González Feuillebois alteró el alcance de la condena firme dictada en la Resolución 778-01-D.G., al limitar su ejecución y abstenerse de hacer efectivo el monto reconocido a favor del trabajador, cuando su función era ejecutar íntegramente lo decidido y no reinterpretar su contenido. En consecuencia, considera que la sanción guardó una relación razonable con la gravedad de la conducta atribuida.

13. Asimismo, aduce que si bien en el momento de los hechos existían criterios divergentes en la propia Sala Tercera sobre la competencia coactiva de la CSS, ello no autorizaba al juez executor a desconocer una condena ejecutoriada ni a dejar sin efecto medidas de embargo previamente dispuestas; ya que cualquier revisión del criterio correspondía a los órganos jurisdiccionales competentes. Además, el fallo posterior del Pleno de la Corte Suprema de Justicia, que declaró la inconstitucionalidad de ciertas disposiciones relativas a la competencia coactiva de la CSS, no tuvo efectos sobre la legalidad de la sanción impuesta al peticionario ni implicó por sí mismo una violación de la Convención Americana.

14. Con relación a la alegada prescripción de la potestad disciplinaria, el Estado plantea que el cuadro de sanciones de la CSS establece un plazo de 12 meses para la imposición de sanciones y que en el caso concreto fue respetado. Indica que dicho término debe computarse desde el momento en que la autoridad

sancionadora toma conocimiento de la falta hasta la imposición de la medida, y no estrictamente desde la comisión del hecho; por lo que no operó la prescripción alegada por la presunta víctima. Destaca que la Sala Tercera, al resolver la demanda contencioso-administrativa de plena jurisdicción, examinó expresamente este punto y concluyó que la resolución de destitución “no es ilegal”.

15. Finalmente, el Estado afirma que al señor Tomás González Feuillebois se le garantizó el derecho de defensa, incluido ser oído en sus descargos, presentar pruebas y recurrir las decisiones mediante los recursos administrativos y judiciales pertinentes. Alega que los planteamientos de la presunta víctima se limitan a expresar su desacuerdo con la valoración de los hechos y del derecho interno realizada por las autoridades disciplinarias y por la Sala Tercera de lo Contencioso Administrativo, lo que a juicio del Estado equivaldría a convertir a la Comisión en una “cuarta instancia” para revisar la sentencia interna.

VI. ANÁLISIS DE AGOTAMIENTO DE LOS RECURSOS INTERNOS Y PLAZO DE PRESENTACIÓN

16. En el presente asunto, el peticionario sostiene que su destitución y la confirmación judicial de esta vulneraron el principio de legalidad y de no retroactividad, al aplicársele una causal disciplinaria no subsumible en su actuación, y desconocerse la prescripción prevista en el cuadro de sanciones. Con base en ello, considera agotada la jurisdicción interna con la sentencia de 20 de febrero de 2015 de la Sala Tercera de lo Contencioso Administrativo de la Corte Suprema de Justicia, que puso fin al proceso contencioso-administrativo de plena jurisdicción. El Estado no controvertió el agotamiento de los recursos internos ni formuló observaciones sobre el plazo de presentación. En atención a lo anterior, la Comisión concluye que se cumple con el requisito previsto en el artículo 46.1.a) de la Convención Americana.

17. Por otro lado, en vista de que la última decisión de la Sala Tercera de lo Contencioso Administrativo de la Corte Suprema se notificó por edicto el 11 de marzo de 2015 y que la presente petición fue recibida por la Comisión el 21 de agosto de 2015, la CIDH entiende que cumple con el artículo 46.1.b) de la Convención Americana al ser interpuesta dentro del plazo de seis meses establecido en esa norma.

VII. ANÁLISIS DE CARACTERIZACIÓN DE LOS HECHOS ALEGADOS

18. La Comisión reitera que el criterio de evaluación de la fase de admisibilidad difiere del que se utiliza para pronunciarse sobre el fondo de una petición; la CIDH debe realizar en esta etapa una evaluación *prima facie* para determinar si la petición establece el fundamento de la violación, posible o potencial, de un derecho garantizado por la Convención, pero no para establecer la existencia de una violación de derechos. Esta determinación sobre la caracterización de violaciones de la Convención Americana constituye un análisis primario que no implica prejuzgar sobre el fondo del asunto. A los efectos de la admisibilidad, la Comisión debe decidir si los hechos alegados pueden constituir violaciones de derechos, según lo estipulado en el artículo 47.b) de la Convención Americana o si la petición es “manifiestamente infundada” o es “evidente su total improcedencia”, conforme al 47.c) de la Convención Americana.

19. La Comisión observa que el señor Tomás González Feuillebois cuestiona esencialmente que su destitución, confirmada por la Sala Tercera de lo Contencioso Administrativo de la Corte Suprema de Justicia, vulneró el principio de legalidad y de no retroactividad, debido a: i) la aplicación de la causal disciplinaria de “desobediencia” a una actuación que habría consistido en ejercer el deber de saneamiento y declarar la falta de competencia; y ii) el desconocimiento de la regla de prescripción de 12 meses desde la comisión de la falta prevista en la normativa. Resalta que la jurisdicción contencioso-administrativa no habría realizado un examen integral y motivado de la tipicidad y la prescripción. Por su parte, el Estado panameño sostiene que la destitución se ajustó a la normativa aplicable, la causal de desobediencia quedó acreditada y que el cómputo temporal efectuado por la autoridad nominadora y confirmado judicialmente fue conforme a derecho. Además, aduce que la petición pretende convertir a la Comisión en una “cuarta instancia”.

20. Al respecto, la Comisión recuerda que el artículo 26 de la Convención Americana protege el derecho al trabajo tanto en el ámbito público como en el privado, del cual se deriva la garantía de estabilidad

laboral³. Esta garantía exige que toda decisión de cese se adopte con fundamentación suficiente y debida motivación⁴. Tratándose de servidores públicos, el derecho a la estabilidad debe interpretarse de manera conjunta con el derecho de acceso y permanencia en funciones públicas en condiciones generales de igualdad reconocido en el artículo 23.1.c) de la Convención.

21. Asimismo, la Corte Interamericana ha señalado que el deber de motivación exige exponer razones claras, coherentes y verificables en el expediente y en el sistema de fuentes aplicable, de modo que se descarte la arbitrariedad y se posibilite un control judicial efectivo. Tratándose de procedimientos sancionatorios, además, la decisión debe apoyarse en criterios racionales y objetivos que demuestren, con base probatoria suficiente, la configuración de la falta y la necesidad de la sanción impuesta⁵. En esa línea, la motivación adquiere un carácter reforzado: el control disciplinario valora conducta, idoneidad y desempeño, por lo que en la propia motivación debe analizarse con claridad la tipicidad de la conducta, su gravedad y la proporcionalidad de la sanción⁶. En concordancia con estos parámetros, la CIDH reitera que sancionar a operadores de justicia por sus juicios o criterios jurídicos en resoluciones viola el derecho internacional⁷.

22. El Tribunal ha establecido que en los procedimientos sancionatorios resultan plenamente aplicables las garantías del artículo 8 de la Convención Americana⁸, destacándose, en particular, el derecho a recurrir el fallo consagrado en el artículo 8.2.h como garantía esencial del debido proceso⁹. Ello exige la disponibilidad de un recurso ante un órgano distinto y jerárquicamente superior, apto para realizar un examen suficiente e integral, de hecho y de derecho, de la decisión impugnada, con observancia de las garantías procesales mínimas pertinentes para resolver los agravios del recurrente¹⁰.

23. En el caso concreto, los alegatos del señor Tomás González Feuillebois en el sentido de que la destitución se fundó en calificar su actuación como “desobediencia”, sin demostrar, con tipicidad estricta y argumentos verificables en el expediente y en el sistema de fuentes aplicable, por qué dicha interpretación jurídica constituía una infracción disciplinaria y no una discrepancia interpretativa corregible por las vías impugnativas ordinarias, podrían ser indicativos de una decisión contraria al estándar de motivación. Asimismo, el cuestionamiento referido al cómputo del plazo disciplinario, pese al texto expreso del cuadro de sanciones, plantea en esta etapa una posible afectación del principio de previsibilidad y de estricta sujeción a la ley en materia sancionatoria, que exige interpretar y aplicar las reglas de prescripción de manera clara, sin introducir criterios discrecionales. Finalmente, la revisión contencioso-administrativa que confirmó la destitución, sin un examen integral y explícito de la tipicidad y de la prescripción, podría no satisfacer la garantía del recurso efectivo ni del derecho a recurrir el fallo ante un órgano superior con capacidad para revisar integralmente la decisión de destitución.

24. En atención a estas consideraciones, y tras examinar los elementos de hecho y de derecho expuestos por las partes, la Comisión estima que las alegaciones de la parte peticionaria no resultan manifiestamente infundadas y requieren un estudio de fondo; pues los hechos alegados, de corroborarse como ciertos, podrían caracterizar violaciones a los artículos 8 (garantías judiciales), 9 (principio de legalidad y de retroactividad), 23 (derechos políticos), 25 (protección judicial) y 26 (derechos económicos, sociales y culturales) de la Convención Americana, en relación con su artículo 1.1, en perjuicio del señor Tomás González Feuillebois.

³ CIDH, Informe No. 169/19, Caso 12.396, Fondo, Leonidas Bendejú Tuncar, Perú, 9 de noviembre de 2019, párrs. 70 y 75.

⁴ CIDH, Informe No. 169/19, Caso 12.396, Fondo, Leonidas Bendejú Tuncar, Perú, 9 de noviembre de 2019, párrs. 76 y 77.

⁵ Corte IDH, Caso Huilcamán Paillama y otros Vs. Chile, Fondo, Reparaciones y Costas, Sentencia de 18 de junio de 2024, Serie C No. 527, párr. 197.

⁶ Corte IDH, Caso Chocrón Chocrón Vs. Venezuela, Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas, Sentencia de 1 de julio de 2011, Serie C No. 227, párr. 120.

⁷ CIDH, Segundo informe sobre la situación de las defensoras y los defensores de derechos humanos, OEA/Ser.L/V/II. Doc.66, 31 de diciembre de 2011, párr. 376.

⁸ Corte IDH, Caso Mendoza y otros Vs. Argentina, Excepciones Preliminares, Fondo y Reparaciones, Sentencia de 14 de mayo de 2013, Serie C No. 260, párr. 246.

⁹ Corte IDH, Caso Herrera Ulloa Vs. Costa Rica, Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas, Sentencia de 2 de julio de 2004, Serie C No. 107, párr. 158.

¹⁰ Corte IDH, Caso Mohamed Vs. Argentina, Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas, Sentencia de 23 de noviembre de 2012, Serie C No. 255, párr. 97.

VIII. DECISIÓN

1. Declarar admisible la presente petición en relación con 8, 9, 23, 25 y 26 de la Convención Americana en relación con su artículo 1.1; y

2. Notificar a las partes la presente decisión; continuar con el análisis del fondo de la cuestión; y publicar esta decisión e incluirla en su Informe Anual a la Asamblea General de la Organización de los Estados Americanos.

Aprobado por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos a los 27 días del mes de diciembre de 2025. (Firmado): José Luis Caballero Ochoa, Presidente; Andrea Pochak, Primera Vicepresidenta; Edgar Stuardo Ralón Orellana y Carlos Bernal Pulido, miembros de la Comisión.