

Quito, D.M., 07 de agosto de 2025

CASO 232-23-JC

**EL PLENO DE LA CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR, EN
EJERCICIO DE SUS ATRIBUCIONES CONSTITUCIONALES Y LEGALES,
EMITE LA SIGUIENTE**

SENTENCIA 232-23-JC/25

Resumen: La Corte Constitucional revisa el proceso de medidas cautelares autónomas número 13338-2022-00663. Este Organismo, luego del análisis correspondiente concluye que la medida cautelar autónoma no cumple con el criterio verosimilitud. Además, la Corte determina que las medidas cautelares autónomas fueron desnaturalizadas porque se emplearon para dirimir el presunto incumplimiento de beneficios laborales establecidos en un contrato colectivo de trabajo, según el cual, se establecieron dichos beneficios con efecto retroactivo para ex trabajadores de CNEL. Bajo este antecedente, el auto que concedió la medida cautelar autónoma se alejó del objeto de esta garantía jurisdiccional pues a través de medidas cautelares autónomas no se puede resolver este tipo de pretensiones y disponer el pago de haberes laborales con efecto retroactivo, ya que las medidas cautelares constitucionales no son mecanismos que habilitan el juzgamiento del fondo de los hechos.

Así mismo, la Corte establece que, ante las alegaciones de vulneraciones de derechos de los accionantes, no corresponde transformar la medida cautelar en una garantía jurisdiccional de conocimiento, porque la pretensión de los accionantes es ajena a la justicia constitucional toda vez que existe una vía adecuada y eficaz para declarar un presunto incumplimiento de obligaciones laborales derivadas de un contrato colectivo de trabajo.

Este Organismo enfatiza que no corresponde dictar medidas de reparación integral en los términos del artículo 18 de la LOGJCC, al conceder una medida cautelar autónoma, pues por su naturaleza, no existe declaración de vulneración de derechos.

Por otra parte, esta Corte precisa que, ante un pedido de revocatoria de medida cautelar, es deber de los juzgadores pronunciarse de formar célere, sin dilaciones indebidas y explícitamente, toda vez que, en el evento de que la revocatoria sea negada, habilita la interposición del recurso de apelación.

Finalmente, la Corte declara el abuso de derecho de la abogada que presentó la solicitud de medida cautelar autónoma.

Índice

1. Antecedentes relevantes.....	2
2. Competencia	3

3. Objeto de la revisión	3
4. Ámbito de análisis	4
5. Hechos relevantes	5
6. Planteamiento de los problemas jurídicos	9
7. Resolución de los problemas jurídicos.....	10
8. Efectos de la sentencia de revisión	36
9. Declaración del abuso del derecho	37
10. Conclusiones.....	39
11. Decisión.....	41

1. Antecedentes relevantes

1.1 De la medida cautelar autónoma signada con el número 13338-2022-00663

1. El 03 de diciembre de 2022, Juanita Isabel Álava Zambrano, Jorge Alberto Cadena Mendoza, Jorge Washington Cadena Santana, Diego Néstor Cañarte Briones, Diógenes Santos Lucas Muñoz, Segundo Miguel Machuca Quiroz, Fausto Byron Ortiz Espinoza, Darwin Alex Roldan Mendoza, Robert Alexander Toala Jara y Enni Margot Viteri Quiroz, todos en calidad de jubilados (**“accionantes del proceso de origen”**) presentaron una solicitud de medida cautelar autónoma en contra de la Corporación Nacional de Electricidad CNEL EP, Unidad de Negocio Manabí antes Empresa Eléctrica Manabí (**“CNEL”**) y de la Procuraduría General del Estado (**“PGE”**), en la que solicitaban se realice el pago de la liquidación de haberes laborales con efecto retroactivo producto de los beneficios de la contratación colectiva, por los valores constantes en la tabla que adjuntaron a su solicitud en la cantidad de \$ 1.983.505,17. La causa fue signada con el número 13338-2022-00663.
2. El 05 de diciembre de 2022, Danilo Antonio García Mera (**“Juez”**) o (**“Danilo García”**) de la Unidad Judicial Multicompetente en materias no penales y adolescentes infractores con sede en el cantón Montecristi, provincia de Manabí (**“Unidad Judicial”**) concedió las medidas cautelares autónomas solicitadas y dispuso a CNEL que retenga y cumpla con el pago de los haberes laborales derivados de la Décimo Sexta Reforma al contrato colectivo de Trabajo, en favor de los accionantes del proceso de origen por el monto total de \$1.983.505,17, conforme los valores detallados en la tabla adjunta a la solicitud.
3. El 21 de julio de 2023, CNEL puso en conocimiento de la Unidad Judicial que se ha cumplido con el pago ordenado mediante medida cautelar, por lo que, solicitó la

revocatoria de la misma y todas las medidas coercitivas. Así mismo el 24 de abril de 2023, la PGE solicitó la revocatoria de las medidas cautelares.

4. El 08 de septiembre de 2023, la Unidad Judicial revocó las medidas cautelares por petición de la PGE.

1.2 Antecedentes ante la Corte Constitucional

5. El 21 de diciembre de 2023, la medida cautelar emitida dentro de la causa 13338-2022-00663 ingresó a la Corte Constitucional para el proceso de selección y revisión. El caso fue signado con el número 232-23-JC.
6. El 18 de marzo de 2024, la Sala de Selección de la Corte Constitucional seleccionó la causa para el desarrollo de jurisprudencia vinculante. El caso se seleccionó con tres votos a favor de la jueza constitucional Karla Andrade Quedo y las entonces juezas Carmen Corral Ponce y Daniela Salazar Marín. El 25 de abril de 2024 se sorteó la causa y le correspondió la sustanciación al juez constitucional Jhoel Escudero Soliz, quién avocó conocimiento de la causa el 22 de julio de 2025.
7. El 29 de julio de 2025, la Sala de Revisión de la Corte Constitucional aprobó la causa bajo análisis.

2. Competencia

8. En virtud de lo dispuesto en el artículo 436 numeral 6 de la Constitución de la República, en concordancia con el artículo 25 de la LOGJCC, el Pleno de la Corte Constitucional es competente para expedir sentencias en los procesos constitucionales seleccionados para su revisión.

3. Objeto de la revisión

9. El artículo 436 numeral 6 de la Constitución otorga a la Corte Constitucional la competencia para expedir sentencias que constituyan jurisprudencia vinculante respecto de los casos seleccionados por la Corte para su revisión. Para ello, conforme los artículos 86 numeral 5 de la Constitución y 38 de la LOGJCC, en materia de garantías jurisdiccionales, todas las sentencias ejecutoriadas y resoluciones de medidas cautelares deben ser enviadas a la Corte Constitucional para su eventual selección y revisión. En el marco de esta atribución, la Corte selecciona las sentencias ejecutoriadas y resoluciones de medidas cautelares que cumplan uno o más de los

siguientes requisitos contemplados en el artículo 25 de la LOGJCC: (i) gravedad; (ii) novedad e inexistencia de precedente judicial; (iii) negación de los precedentes de la Corte Constitucional; y, (iv) relevancia o trascendencia nacional del asunto resuelto en la sentencia o resolución.¹

10. En una sentencia de revisión de garantías jurisdiccionales, este Organismo desarrolla el contenido de los derechos y las garantías constitucionales a partir de los hechos del caso revisado.² Por tal razón, los problemas jurídicos que resuelve la Corte en este tipo de sentencias deberían surgir y limitarse a los hechos del caso concreto objeto de revisión.³
11. Bajo este contexto, al determinar el objeto de una sentencia de revisión, la Corte define dos aspectos: el *primero*, el ámbito de análisis que realizará sobre el caso bajo revisión y el *segundo*, el efecto de la sentencia de revisión respecto de la decisión judicial examinada que se determinará en la sección 8 *infra*.

4. Ámbito de análisis

12. Según las circunstancias particulares de cada caso, este Organismo puede optar por analizar: (1) el fondo del proceso de origen, con miras a reparar daños causados por vulneraciones de derechos constitucionales o a confirmar las decisiones revisadas; (2) la conducta de las autoridades judiciales que dictaron las decisiones revisadas, con miras a resolver problemas jurídicos relativos a la aplicación de las normas que regulan las garantías jurisdiccionales; o, (3) tanto la conducta de las autoridades judiciales como los hechos que dieron origen al proceso.⁴
13. La selección del caso se fundamentó en los criterios de gravedad y novedad. Al respecto, el referido auto determinó lo siguiente:

[...] [Gravedad] pues partir de los hechos descritos y de la resolución judicial, se infiere la posible aplicación de medidas cautelares constitucionales de manera divergente a lo estipulado para su naturaleza. [Novedad] ya que ofrece a la Corte la oportunidad de desarrollar jurisprudencia con relación a la desnaturalización de las medidas cautelares autónomas aplicadas en el ámbito laboral, particularmente en lo que tiene que ver con la eventual vulneración de derechos que ha dado como resultado la disposición de pagos de haberes estipulados en un contrato colectivo de trabajo.

¹ LOGJCC, artículo 25, numeral 4.

² CCE, sentencia 2231-22-JP/23, 7 de junio de 2023, párr. 25.

³ CCE, sentencia 2231-22-JP/23, 7 de junio de 2023, párr. 25; y, CCE, sentencia 552-20-JP/25, 6 de febrero de 2025, párr. 37.

⁴ *Ibíd.*

14. En síntesis, este Organismo, observa, *prima facie*, que podría existir una posible desnaturalización de la garantía jurisdiccional. Pues, presuntamente se habría concedido una medida cautelar autónoma con el fin de declarar la vulneración de derechos, debido al incumplimiento por parte de CNEL del pago de haberes laborales con efecto retroactivo establecidos en un contrato colectivo.
15. En tal virtud, esta Corte, *a prima facie* observa la medida cautelar que se habría concedido dispuso a modo de “reparación”, el pago de dichos valores a los accionantes y establece mecanismos para su cumplimiento. Además, se verificaría que el juzgador incumplió con su obligación de resolver oportunamente los pedidos de revocatoria, pues solo habría emitido respuesta expresa tras el pago de lo ordenado en la medida.

5. Hechos relevantes

16. A continuación, se describirán los hechos relevantes del caso bajo revisión:
17. El 03 de diciembre de 2022, los accionantes del proceso de origen presentaron una solicitud de medida cautelar autónoma en contra de CNEL y de la PGE. En su petición señalaron que la implementación de la nueva estructura institucional de la Empresa Eléctrica Manabí hoy CNEL, provocó que sean desvinculados de sus puestos de trabajo “por no tener el perfil exigido”.⁵ Además, indicaron que CNEL por medio de actas de reunión, memorandos, resoluciones y autorizaciones de pago ha reconocido “su derecho de recibir el beneficio con efecto retroactivo de la Décimo Sexta Reforma al contrato colectivo de Trabajo Vigente de Emelmanabí S.A – Comité de Empresa (“**contrato colectivo**”)⁶ que les corresponde como ex trabajadores”, no obstante, pese a existir todos estos documentos, CNEL no ha procedido con el pago.⁷
18. En consecuencia, señalaron que CNEL vulneró sus derechos, a la garantía de interpretación de los derechos que más favorezca su efectiva vigencia (artículo 11 numeral 5 de la Constitución); a la seguridad jurídica (artículo 82 de la Constitución); a la igualdad (artículo 66 numeral 4 de la Constitución); y, a la defensa (artículo 76 numeral 7 literal c) de la Constitución). Por lo que, solicitaron que a través de la medida cautelar se “decrete, que inmediatamente y con el carácter de urgente y reparatorio de

⁵ Agregaron que estas desvinculaciones fueron realizadas a través de renunciaciones obligatorias.

⁶ Conforme consta a foja 262 del expediente, los accionantes reclamaron el pago retroactivo del artículo 58 y siguientes del Contrato Colectivo.

⁷ Conforme consta a foja 245 del expediente, los accionantes del proceso de origen adjuntaron en su demanda un cuadro que detalló “los valores adeudados resultado del beneficio por la contratación colectiva”.

los derechos vulnerados, CNEL cumpla con la entrega de los haberes producto de los beneficios establecidos en el contrato colectivo”; y, que se disponga a CNEL “cumpla con los justificativos (...) poniendo en conocimiento del cumplimiento total y absoluto de los beneficios” a favor de los actores.

19. El 05 de diciembre de 2022, Danilo García, concedió las medidas cautelares autónomas solicitadas y resolvió que CNEL “retenga los haberes producto de los beneficios establecidos en el contrato colectivo (...) en los montos que corresponde a cada uno [conforme] los valores constantes en la tabla que consta en [los] argumentos en la cantidad de 1.983.505,17”. Además, ordenó que CNEL cumpla con enviar los justificativos, haciendo conocer el cumplimiento total y absoluto de la indemnización que corresponde en el término de 3 días, agregó que el dinero deberá ser depositado directamente a la cuenta de la Unidad Judicial con “el objeto de precautelar los fondos privados objeto de esta acción constitucional”.⁸
20. El 08 de diciembre de 2022, CNEL solicitó a la Unidad Judicial la revocatoria de las medidas cautelares. En la solicitud argumentó que la vía constitucional no es procedente para reclamar el pago de haberes laborales. Además, CNEL señaló que de conformidad con el artículo 19 de la LOGJCC no es competencia del juez de la Unidad Judicial ordenar el pago de valores fundamentados únicamente en documentos adjunto dentro del proceso.
21. El 12 de diciembre de 2022, el juez de la Unidad Judicial, señaló “por última vez dispongo la ampliación del término concedido con auto resolutivo de fecha 5 de diciembre de 2022” y ordenó a CNEL “cumpla con enviar los justificativos correspondientes haciendo conocer el cumplimiento total y absoluto de las indemnizaciones (...) en el término de 24 horas”.
22. El 13 de diciembre de 2022, CNEL puso en conocimiento de la Unidad Judicial que “existe una diferencia entre la cantidad ordenada a pagar y los rubros que como área de [Talento Humano] maneja en base a las leyes, el total del pago por restitución y retroactivo de beneficios de Contratación Colectiva asciende a un valor de \$1. 971,308,75”, además solicitó prórroga para el cumplimiento de la sentencia que fue negada el 14 de diciembre de 2022.

⁸ La Unidad señaló que su resolución busca “evitar y cesar la vulneración de los derechos constitucionales a la seguridad jurídica, debido proceso, libertad de trabajo y desarrollar actividades económicas”.

23. El 17 de diciembre de 2022, CNEL informó a la Unidad Judicial que no ha sido posible hacer los pagos dentro de los términos señalados por cuestiones administrativas internas. El 20 de diciembre de 2022, la Unidad Judicial dispuso a CNEL que cumpla con lo dispuesto en la medida cautelar de manera inmediata, caso contrario “se le impondrá una multa de una remuneración básica unificada, hasta que se cumpla lo ordenado”, además señaló que se remitirá el proceso a la Fiscalía General del Estado (“FGE”) a fin de que se inicie la correspondiente investigación por el incumplimiento de la decisión judicial.
24. El 23 de diciembre de 2022, CNEL señaló “solicitamos en el momento oportuno que de manera inmediata revoque la medida cautelar adoptada al no haber existido fundamento para su concesión, sin que hasta la presente fecha exista pronunciamiento alguno, en consecuencia, reiteramos nuestra solicitud (...)”. Además, CNEL solicitó se revoque la multa impuesta en providencia de 20 de diciembre de 2022.
25. El 28 de diciembre de 2022, la Unidad Judicial argumentó que en cuanto a la revocatoria de la medida cautelar fue negada mediante auto emitido el 12 de diciembre de 2022. Además, nuevamente señaló que en el caso de no cumplirse con lo ordenado en las medidas cautelares se impondrá el pago diario de una multa y se procederá a la acción de incumplimiento de sentencias, por lo que, concedió a CNEL el término improrrogable de 7 días para el cumplimiento integral de las medidas cautelares.
26. El 07 de febrero de 2023, CNEL solicitó a la Unidad Judicial “el tiempo prudencial necesario para el pago debido a que la cantidad a pagar es elevada y el pago se encuentra sujeto al flujo de caja”.⁹ El 13 de febrero de 2023, la Unidad Judicial concedió a CNEL 7 días más para el cumplimiento de lo ordenado en la medida cautelar.
27. El 20 de abril de 2023, la Unidad Judicial¹⁰ remitió el expediente a la FGE a fin de que se investigue el incumplimiento de decisiones judiciales.¹¹

⁹ CNEL agregó que, al ser una cantidad de pago elevada, previo a la concesión de las medidas cautelares, llegó a un acuerdo con los actores del proceso de origen a través del acta de Comité Obrero Patronal de 25 de febrero de 2022, en el que se acordó que se realizaría el pago en dos cuotas, conforme el flujo de caja.

¹⁰ En este auto la jueza Gina Marisol Zambrano Zambrano actuó en reemplazo del juez Danilo Antonio García Mera.

¹¹ Este auto se remitió por petición de Segundo Miguel Machuca Quiroz uno de los accionantes dentro de la acción de protección, quién el 19 de abril de 2023, solicitó a la Unidad Judicial remita el expediente a la FGE para que se investigue el presunto cometimiento del delito de incumplimiento de decisiones legítimas de autoridad competente.

28. El 24 de abril de 2023, la PGE solicitó a la Unidad Judicial la revocatoria de la medida cautelar ya que “no se han determinado los requisitos de inminencia y gravedad”. El 05 de mayo de 2023, la Unidad Judicial, solicitó al Banco Central y a BanEcuador la retención de valores que ascienden a 1.983.505.17 y que sean depositados en la cuenta de la Unidad Judicial.¹²
29. El 12 de julio de 2023, CNEL argumentó ante la Unidad Judicial que “se ha hecho de esta medida cautelar un proceso de conocimiento para ejercer el cobro de valores correspondientes a haberes laborales”, por lo que solicitó nuevamente que se revoque la medida.
30. El 20 de julio de 2023, la Unidad Judicial señaló que “con fecha martes 13 diciembre de 2022, [CNEL] ingresó un informe técnico para el cumplimiento de la sentencia de medidas cautelares, documentación en la que se detalla la justificación del total del pago por restitución y retroactivo de beneficios de contratación colectiva, describiendo que el valor a cancelar asciende a la \$ 1.971.308,75 (un millón, novecientos setenta y un mil, trescientos ocho 75/100). Documentación que no fue objetada, una vez sometida al principio de contradicción”, por lo que, dispuso a BanEcuador “emita certificación en la que haga constar si los valores se encuentran transferidos”; y, que realice “el proceso interno compatible con el presente caso” con el fin de que transfiera los valores correspondientes directamente a la cuenta de la Unidad Judicial.
31. El 21 de julio de 2023, CNEL puso en conocimiento de la Unidad Judicial que se ha cumplido con el pago de \$ 1.971.308.75 que fue ordenado mediante medida cautelar, por lo que, solicitó nuevamente la revocatoria de la misma y todas las medidas coercitivas. Así mismo la PGE solicitó la revocatoria de las medidas cautelares.
32. El 08 de septiembre de 2023, el juez Danilo García de la Unidad Judicial revocó las medidas cautelares por petición de la PGE.
33. El 12 de septiembre de 2023, CNEL indicó a la jueza Andreina Catherine Pinzón Alejandro, quien reemplazó temporalmente al juez Danilo García, que hará valer sus derechos y solicitará se declare prevaricato en el presente caso. Así mismo argumentó que “una vez que se ha revocado la medida cautelar, de forma inmediata ordene a los accionantes la devolución de los valores”; y solicitó que se levanten las medidas coercitivas.

¹² El 10 de julio de 2023, varios accionantes solicitaron al juez de la Unidad Judicial “a fin de complementar la decisión judicial, que vuestra autoridad disponga a la entidad accionada cumplir con el registro de la actualización de la pensión jubilar y medida cautelar citada”.

34. El 19 de octubre de 2023, insistió a la Unidad Judicial que “ordene a los accionantes de esta medida cautelar, la devolución de los valores” y que “se sirva levantar las medidas coercitivas dispuestas en esta causa”.
35. El 24 de octubre de 2023, la Unidad Judicial señaló que el 08 de septiembre de 2023, declaró la revocatoria de las medidas cautelares.
36. El 25 de octubre de 2023, la PGE solicitó a la Unidad Judicial que una vez que se ha revocado la medida cautelar “la misma se retrotrae a su estado original; es decir, ya no existe la posible vulneración de derechos constitucionales de los accionantes, por lo que se debe disponer de manera inmediata con la devolución del dinero entregado por CNEL a los actores del proceso”.

6. Planteamiento de los problemas jurídicos

37. Con base en los hechos relevantes y una vez delimitado el objeto de la presente sentencia de revisión, esta Corte evidencia el empleo de una medida cautelar autónoma para declarar el pago retroactivo de beneficios laborales previstos en un contrato colectivo en liquidación laboral, atribuyéndole una vulneración de derechos laborales como producto del presunto incumplimiento por parte de CNEL. Por tal razón, formula el siguiente problema jurídico:

Primer problema jurídico: ¿La medida cautelar autónoma solicitada para exigir el cumplimiento del contrato colectivo de trabajo de CNEL que establecía el pago de haberes laborales con efecto retroactivo, podía ser objeto de la garantía jurisdiccional utilizada?

38. Si las medidas cautelares *prima facie* no fueron verosímiles y se alejaron del objeto de dicha garantía, corresponde a esta Corte también pronunciarse sobre las actuaciones judiciales realizadas para hacer cumplir esa decisión. Esta Corte ejerciendo su competencia de revisión considera oportuno analizar¹³ (i) las actuaciones para el cumplimiento de lo decidido en el auto que concedió la medida cautelar autónoma desnaturalizada; y, (ii) cuestiones procesales inherentes a la obligación que tienen las y los juzgadores que conocen medidas cautelares autónomas ante el pedido de

¹³ CCE, sentencia 43-23-JC/24, 21 de noviembre de 2024, párr. 16.

revocatoria. En tal virtud, la Corte estima pertinente formular los siguientes problemas jurídicos:¹⁴

Segundo problema jurídico: ¿La Unidad Judicial, al extralimitar sus competencias para hacer cumplir lo dispuesto en el auto que concedió la medida cautelar autónoma, transgredió el derecho a la seguridad jurídica reconocido en el artículo 82 de la Constitución?

Tercer problema jurídico: ¿Inobservo el juez de la Unidad Judicial su deber de debida diligencia al no pronunciarse de manera célere sobre las reiteradas solicitudes de revocatoria de una medida cautelar autónoma improcedente?

7. Resolución de los problemas jurídicos

7.1. Primer problema jurídico: ¿La medida cautelar autónoma solicitada para exigir el cumplimiento del contrato colectivo de trabajo de CNEL que establecía el pago de haberes laborales con efecto retroactivo, podía ser objeto de la garantía jurisdiccional utilizada?

- 39.** En esta sección, la Corte examinará, de acuerdo a lo previsto en la Constitución, la LOGJCC y la jurisprudencia, si los hechos que motivaron la presentación de la medida cautelar autónoma son verosímiles y, por ende, resulta un mecanismo judicial adecuado para hacer cumplir la décimo sexta reforma del contrato colectivo que dispone la entrega de haberes laborales. Luego del análisis, la Corte verifica en el presente caso, que la medida cautelar autónoma no es verosímil.
- 40.** Además, la Corte determinará que este tipo de pretensión se aleja del objeto de las medidas cautelares autónomas, pues se alegan vulneraciones de derechos y se solicita un pronunciamiento de fondo. Esto, desconoce el objeto de la presente garantía jurisdiccional dado que el ordenamiento jurídico ha previsto a los jueces de lo laboral para solventar las pretensiones de los accionantes. La concesión de las pretensiones planteadas provocó la desnaturalización de la garantía jurisdiccional.

¹⁴ Como se observará *infra*, el juez Danilo García, quien concedió la medida cautelar autónoma, habría impuesto multas compulsivas a CNEL para el cumplimiento de lo dispuesto en la misma. Además, la jueza Gina Marisol Zambrano Zambrano, quién actuó en reemplazo del Danilo García desde el 17 hasta el 26 de abril de 2023, dispuso la remisión del expediente a Fiscalía General del Estado ante un presunto delito de incumplimiento de decisiones legítimas de autoridad competente. Dado que se tratan de dos autoridades judiciales distintas, este Organismo, para el planteamiento del problema jurídico, los tratará como Unidad Judicial.

41. El artículo 87 de la Constitución establece que: “[s]e podrán ordenar medidas cautelares conjunto o independiente de las acciones constitucionales de protección de derechos, con el objeto de evitar o hacer cesar la violación o amenaza de violación de un derecho”.
42. Por su parte, el artículo 6 de la LOGJCC prevé que: “[l]as medidas cautelares tienen como finalidad prevenir, impedir o interrumpir la violación de un derecho”. En similar sentido, el artículo 26 de la LOGJCC indica que las medidas cautelares pretenden: “evitar o cesar la amenaza o violación de los derechos reconocidos en la Constitución y en instrumentos internacionales sobre derechos humanos”. En este sentido, esta Corte, a través de su jurisprudencia, ha establecido una distinción entre los casos en que procede interponer una medida cautelar autónoma (**supuesto objeto de esta sentencia de revisión**) y aquellos en que resulta procedente solicitar una medida cautelar conjunta con una garantía jurisdiccional. Al respecto, esta Corte ha definido que:

[s]i el objeto es prevenir o evitar la vulneración de un derecho constitucional, se estaría ante una amenaza y, por tanto, procede una **medida cautelar autónoma**. Mientras que, cuando el objeto es interrumpir o cesar una vulneración de derechos constitucionales que ya se está produciendo, la **medida cautelar puede interponerse conjuntamente** con una garantía de conocimiento. Es así que, estas medidas tienen un carácter cautelar y tutelar a la vez. Cautelar por cuanto preserva temporalmente una situación jurídica, y tutelar respecto del ejercicio de los derechos, pues tiene como objetivo impedir su vulneración o suspenderla si ya está ocurriendo (énfasis añadido)¹⁵.

43. Ahora bien, este Organismo estima pertinente, en el marco de su facultad de revisión y dado los contornos del presente caso, delimitar la naturaleza jurídica de las medidas cautelares autónomas y sus características procesales que las distinguen del resto de garantías jurisdiccionales. Asimismo, la Corte considera oportuno sintetizar los requisitos de las medidas cautelares contenidos en la LOGJCC y en la jurisprudencia para su concesión. Lo anterior es determinante, a fin de que este Organismo verifique si la solicitud de medidas cautelares autónomas es acorde a la naturaleza y objeto de esta garantía jurisdiccional.

a) Sobre la naturaleza jurídica de las medidas cautelares autónomas y cuestiones procesales propias de esta garantía jurisdiccional

44. La naturaleza de las medidas cautelares autónomas radica en su carácter preventivo, pues se encaminan a evitar la consumación de una amenaza o una posible vulneración

¹⁵ CCE, sentencia 16-16-JC/20, 30 de septiembre de 2020, párrs. 36 y 37.

futura de derechos. Las medidas cautelares autónomas tienen carácter **preventivo**, esto implica que buscan evitar la vulneración a los derechos constitucionales. De allí su principal diferencia con el resto de las garantías jurisdiccionales, puesto que la finalidad de estas es declarar y reparar las vulneraciones de derechos constitucionales. Justamente, por estas particularidades las medidas cautelares no pueden cumplir la función de declarar vulneraciones de derechos ya consumadas, como se observará *infra*. Este Organismo ha referido que el carácter preventivo de las medidas cautelares (autónomas o conjuntas) impide un análisis de fondo del asunto, lo que conlleva la proscripción de declarar una vulneración de derechos a través de ellas.¹⁶

45. De otro lado, las medidas cautelares autónomas tienen un carácter **provisional**, es decir, subsisten mientras se mantienen las circunstancias que las determinaron y terminarán en el momento que aquellas situaciones varíen.¹⁷ Esto es, que las mismas tienen vigencia el tiempo de duración de una posible vulneración.¹⁸ No obstante, lo referido, esta Corte ha sido enfática en determinar que la naturaleza provisional de las medidas cautelares autónomas no implica que las mismas se extiendan de manera indefinida.¹⁹ Justamente por este criterio, las medidas cautelares son susceptibles de ser revocadas, en los términos del artículo 35 de la LOGJCC, es decir: (i) se haya evitado o interrumpido la violación de derechos; (ii) hayan cesado los requisitos previstos en la ley; y, (iii) cuando se demuestre que no tenían fundamento.²⁰ Además, esta Corte enfatizó que la revocatoria tiene lugar ante causas sobrevinientes que merecen ser justificadas por quien solicita.²¹
46. Además, de las características referidas, las medidas cautelares autónomas presentan otras, tales como el ser instrumentales, urgentes, necesarias e inmediatas:

Instrumentales, por cuanto establecen acciones tendientes a evitar o cesar una vulneración. **Urgentes**, en razón de que la gravedad o inminencia de un hecho requiere la adopción inmediata de una medida que disminuya o elimine sus efectos; **necesarias**,

¹⁶ CCE, sentencia 026-13-SCN-CC, caso 0187-12-CN, 30 de abril de 2013, p. 13.

¹⁷ CCE, sentencia 65-12-IS/20, 12 de agosto de 2020, párr. 32.

¹⁸ CCE, sentencia 034-13-SCN-CC, caso 0561-12-CN, 30 de mayo de 2013, p. 21.

¹⁹ CCE, sentencia 964-17-EP/22, 22 de junio de 2022.

²⁰ LOJCC. Artículo 35.- “La revocatoria de las medidas cautelares procederá sólo cuando se haya evitado o interrumpido la violación de derechos, hayan cesado los requisitos previstos en esta ley o se demuestre que no tenían fundamento. En este último caso, la persona o institución contra la que se dictó la medida podrá defenderse y presentar los hechos o argumentos que sustenten la revocatoria de la medida cautelar. Para que proceda la revocatoria, la institución o persona a quien se haya delegado o las partes, deberán informar a la jueza o juez sobre la ejecución de las medidas. Cuando la jueza o juez considere que no procede la revocatoria, deberá determinar las razones mediante auto, que podrá ser apelado en el término de tres días”.

²¹ CCE, sentencia 034-13-SCN-CC, caso 0561-12-CN, 30 de mayo de 2013, p. 19

ya que las medidas cautelares que se apliquen a un caso concreto deberán ser adecuadas con la violación; e **inmediatas**, porque la jueza o juez deberá ordenarlas en el tiempo más breve posible desde que recibió la petición [...] (énfasis añadido).²²

47. Las medidas cautelares, al tener naturaleza preventiva y urgente conforme lo analizado implican que el procedimiento para su sustanciación no sea equiparable al de una garantía jurisdiccional de carácter tutelar, por ejemplo, las mismas pueden ser concedidas sin escuchar a la otra parte (*inaudita parte*). En el caso de las medidas autónomas, este Organismo ha señalado que, con fundamento en su característica procesal *inaudita parte* no requieren notificación previa a la contraparte.²³ Pues, de no ser así, el dilatarlas por cuestiones formales atentaría con su naturaleza preventiva y urgente.²⁴
48. Por consiguiente, la naturaleza de las medidas cautelares autónomas implica la prohibición de pronunciarse sobre el fondo de la controversia. Esta garantía jurisdiccional, procura evitar la vulneración de un derecho constitucional ante determinada presunción de que aquello acontezca. Este tipo de situaciones no pueden esperar la emisión de una sentencia de fondo, mediante la cual se declaren o no, estas vulneraciones a derechos constitucionales.²⁵
49. En relación con lo antes señalado, este Organismo ha referido que las medidas cautelares al no ser un proceso de conocimiento, no implican un **prejuzgamiento** de fondo sobre los hechos, pues se constituyen en un proceso independiente a una garantía jurisdiccional de conocimiento.²⁶ Asimismo, conforme lo ordena el artículo 28 de la LOGJCC, la concesión de las medidas cautelares “no tendrán valor probatorio en el caso de existir una acción por violación de derechos”. Inclusive, al no disponer propiamente medidas de reparación integral, esta Corte ha indicado que los autos que conceden medidas cautelares autónomas no son susceptibles de una acción de incumplimiento con la excepción de decisiones contradictorias,²⁷ que exista un gravamen irreparable²⁸ o se traten de decisiones que desnaturalizan esta garantía.²⁹

²² CCE, sentencia 026-13-SCN-CC, caso 0187-12-CN, 30 de abril de 2013, p. 13.

²³ CCE, sentencia 12-23-JC/24, 28 de febrero de 2024, párr. 62.

²⁴ CCE, sentencia 026-13-SCN-CC, caso 0187-12-CN, 30 de abril de 2013, pp. 14 y 15.

²⁵ CCE, sentencia 001-10-PJO-CC, caso 0999-09-JP, 22 de diciembre de 2010, p. 16.

²⁶ CCE, sentencia 943-14-EP/20, 24 de junio de 2020, párr. 30.

²⁷ CCE, sentencia 61-12-IS/19, 23 de octubre de 2019, párr. 40.

²⁸ CCE, sentencia 65-12-IS/20, 12 de agosto de 2020, párr. 44.

²⁹ CCE, sentencia 45-16-IS/21, 3 de febrero de 2021, párr. 16; y, CCE, sentencia 166-23-IS/24, 5 de diciembre de 2024, párr. 42.

50. De lo reseñado, es claro para este Organismo que, por la naturaleza y características procesales propias de las medidas cautelares autónomas, impiden que los juzgadores al conceder las mismas puedan dictar medidas de reparación integral. Estas últimas, solo procederán cuando existan elementos para declarar la vulneración a derechos constitucionales.³⁰ De este modo, para conceder una medida de reparación integral, al amparo de lo previsto en los artículos 17 numeral 4 y 18 de la LOGJCC, los juzgadores deben haber sustanciado un proceso, lo que implica escuchar los argumentos de las partes procesales y el análisis de la prueba aportada según las reglas procesales propias que rigen a las garantías jurisdiccionales. Finalmente, la Corte ha determinado que las medidas cautelares autónomas otorgan tutela hacia el futuro y no hacia el pasado, es decir, evita la vulneración de derechos, **no declara su vulneración**. De modo que, necesariamente debe alegarse un daño inminente por ocurrir en lugar de vulneraciones que ya han ocurrido.³¹

b) Sobre los requisitos de las medidas cautelares

51. Para determinar los requisitos es fundamental partir del artículo 26 de la LOGJCC que determina que las medidas cautelares sean “adecuadas a la violación que se pretende detener”. Esta alusión se enmarca en la relación entre derechos constitucionales protegibles y actos u omisiones que amenacen o pongan en riesgo el ejercicio de un derecho constitucional. De ninguna manera se puede confundir esta configuración del objeto con la vulneración de un derecho constitucional menos aun con la declaración de un derecho de orden infra constitucional. Además, una vez que las medidas cautelares han sido presentadas, el artículo 27 de la LOGJCC impone a los juzgadores que las conocen la obligación de verificar la concurrencia de los siguientes requisitos:

[l]as medidas cautelares procederán cuando la jueza o juez tenga conocimiento de un hecho por parte de cualquier persona que amenace de modo inminente y grave con violar un derecho o viole un derecho. Se considerará grave cuando pueda ocasionar daños irreversibles o por la intensidad o frecuencia de la violación. No procederán cuando existan medidas cautelares en las vías administrativas u ordinarias, cuando se trate de ejecución de órdenes judiciales o cuando se interpongan en la acción extraordinaria de protección de derechos.³²

52. De lo citado, esta Corte determinó que, a fin de que el juez o jueza constitucional verifique los requisitos de la medida cautelar, independientemente de si es autónoma

³⁰ CCE, sentencia 364-16-SEP-CC, caso 1470-14-EP, 15 de noviembre de 2016, p. 19.

³¹ CCE, sentencia 122-22-JC/23, 25 de octubre de 2023, párr. 53.

³² En lo referente al criterio de existencia de medidas cautelares en las vías administrativas u ordinarias, véase CCE, sentencia 163-21-JC/25, 14 de febrero de 2025, párr. 14.

o conjunta, deberá tener presente la concurrencia de los siguientes requisitos: (i) hechos creíbles o verosimilitud fundada de la pretensión o *fumus bonis iuris*; (ii) inminencia; (iii) gravedad; y, (iv) derechos amenazados o vulnerados (los que deben encontrarse en la Constitución o instrumentos internacional de derechos humanos).³³ La jurisprudencia de este Organismo³⁴ ha definido cada uno de los requisitos antes mencionados de la forma en que se sintetiza a continuación:

52.1. Sobre la **verosimilitud** fundada de la pretensión o *fumus bonis iuris*. Este aspecto se desprende del artículo 33 de la LOGJCC que, en su parte pertinente, exige al juzgador, una vez presentadas las medidas cautelares, “si verifica por la sola descripción de los hechos que se reúnen los requisitos previstos en esta ley, otorgará inmediatamente las medidas cautelares correspondientes. No se exigirán pruebas para ordenar estas medidas”. Además, la verosimilitud implica una presunción razonable de veracidad.³⁵ Es decir, no requiere pruebas para demostrar lo descrito,³⁶ no obstante, obliga a que el juez advierta que la alegación que fundamenta la solicitud de medidas cautelares sea probable o plausible.³⁷ En otras palabras, que los hechos relatados puedan “ser razonablemente verdaderos y posibles de que estén o vayan a ocurrir físicamente y/o jurídicamente”.³⁸

52.2. Sin embargo, es importante resaltar que el examen de verosimilitud requiere que los jueces constaten si la pretensión de los peticionarios de las medidas cautelares autónomas se encuentra en armonía con el objeto y naturaleza de esta garantía jurisdiccional. Y, si la misma responde a su ámbito de protección o, por el contrario, lo excede.³⁹ Sobre este punto, este Organismo anota que el criterio de verosimilitud no podría satisfacerse cuando la alegación del peticionario de las medidas cautelares autónomas se enmarque en declarar un derecho de índole infra constitucional, como los que nacen de una relación contractual. Finalmente, este requisito, exige al juez o juez constitucional constatar que esta se encuentre encaminada a evitar o cesar la violación de derechos reconocidos en la Constitución y en instrumentos internacionales, pues:

³³ *Ibíd.*, párr. 40 y CCE, sentencia 118-22-JC/23, 22 de noviembre 2023, párr. 28.

³⁴ En particular la sentencia 118-22-JC/23, 22 de noviembre de 2023, párr. 36.

³⁵ *Ibíd.*, párr. 27. *Ibíd.*, párr. 41. Este requisito se desarrolló en la sentencia 034-13-SCN-CC, caso 0561-12-CN, 30 de mayo de 2013, p. 16 y sentencia 118-22-JC/23, 22 de noviembre de 2023, párr. 29.

³⁶ CCE, sentencia 034-13-SCN-CC, caso 0561-12-CN, 30 de mayo de 2013, p. 16.

³⁷ CCE, sentencia 118-22-JC/23, 22 de noviembre de 2023, párr. 30.

³⁸ CCE, sentencia 12-23-JC/24, 28 de febrero de 2024, párr. 90.

³⁹ *Ibíd.*, párr. 89.

[...] sería inoficioso revisar la verosimilitud fundada de la pretensión, gravedad e inminencia, para luego concluir que los derechos presuntamente amenazados o vulnerados no se encuentran reconocidos en la Norma Suprema ni en los referidos instrumentos internacionales y, como resultado, negar la solicitud.⁴⁰ [...] la evaluación de este requisito debe realizarse en armonía con la naturaleza y objeto de las garantías jurisdiccionales, i.e. las medidas cautelares deben responder al ámbito de protección de estas como mecanismos de salvaguarda de derechos, y no frente a pretensiones ajenas a dicho objetivo. Por ejemplo, no toda alegación de amenaza o vulneración de un derecho contenido en la Constitución e instrumentos internacionales de derechos humanos comportará por sí misma verosimilitud. Al contrario, es preciso verificar si, además de pretender evitar la amenaza o detener la vulneración de un derecho que esté contenido en las normas referidas, la alegación es probable o plausible [...].⁴¹

52.3. En lo referente al criterio de **inminencia** (peligro en la demora), “se refiere a la proximidad temporal en que la vulneración de derechos ocurriría. Este requisito implica que el hecho está cerca de suceder [amenaza] o incluso podría estar ya sucediendo o ya habría sucedido [violación]”.⁴² En el primer caso, el análisis deberá entenderse como parte la naturaleza de una medida cautelar autónoma, en tanto que, en el segundo caso, desde la perspectiva de una medida cautelar conjunta. Además, este Organismo ha concebido al peligro en la demora (*periculum in mora*) determinado en cada caso en razón de las circunstancias que justifiquen una acción urgente por la inminencia de un daño grave a uno o más derechos reconocidos en la Constitución; sea dicha gravedad causada por la imposibilidad de revertirlo, o porque su intensidad o frecuencia, justifiquen una actuación rápida, que no pueda ser conseguida de forma oportuna por medio de una garantía de conocimiento, sin perjuicio de la decisión definitiva que se adopte en esta última.⁴³

52.4. Por su parte, el criterio de **gravedad** tiene su fundamento en el artículo 27 de la LOGJCC que indica lo siguiente: “Se considerará grave cuando pueda ocasionar daños irreversibles o por la intensidad o frecuencia de la violación”.⁴⁴ Al respecto, la Corte ha señalado la definición de daño irreversible es plenamente aplicable como las medidas cautelares autónomas porque recae en una “potencial amenaza” o “posibilidad”.⁴⁵ Mientras que, la intensidad o frecuencia de la violación son propias de una medida cautelar conjunta, ya que tienen relación

⁴⁰ CCE, sentencia 12-23-JC/24, 28 de febrero de 2024, párr. 34.

⁴¹ *Ibíd.*, párr. 35.

⁴² CCE, sentencia 16-16-JC/20, 30 de septiembre de 2020, párr. 43.

⁴³ CCE, sentencia 034-13-SCN-CC, caso 0561-12-CN, 30 de mayo de 2013, p. 22.

⁴⁴ CCE, sentencia 66-15-JC/19, 10 de septiembre de 2019, párr. 29.

⁴⁵ *Ibíd.*

con una vulneración de derechos que está ocurriendo y por tanto deberá ser cesada o interrumpida. Lo anterior, sin perjuicio de su eventual reparación en el proceso respectivo de garantías jurisdiccionales.⁴⁶

53. En ese orden, esta Corte observa, respecto de la petición de medidas cautelares autónomas bajo análisis, lo siguiente:

53.1. Que se solicitó una medida cautelar autónoma, pues no acompaña a otra garantía jurisdiccional.

53.2. Los accionantes señalaron como pretensiones que: i) CNEL cumpla con la declaración de un derecho infra constitucional como es la entrega de los haberes producto de los beneficios establecidos en la décimo sexta reforma al contrato colectivo, para este efecto, los accionantes consideraron que se debía erogar la suma de USD. 1.983.505.17; ii) disponga que CNEL cumpla con el envío de los justificativos correspondientes respecto del cumplimiento total y absoluto de los beneficios antes detallados; y, iii) advierta de las consecuencias previstas en la LOGJCC y en la Constitución, ante un eventual incumplimiento de la medida cautelar.

53.3. Los argumentos centrales de la petición de los accionantes se sintetizan a continuación:

- i)** Trabajaron aproximadamente veinticinco años en la Empresa Eléctrica Manabí S.A., misma que debido a una nueva estructura actualmente es CNEL y que como consecuencia de dicho cambio, fueron cesados por no cumplir con el perfil requerido.
- ii)** La existencia del contrato colectivo que en su décima sexta reforma dispone su derecho a recibir el pago de pensiones jubilares con efecto retroactivo.
- iii)** CNEL, por intermedio de actas de reunión, memorandos, resoluciones y autorizaciones ha reconocido la validez del contrato colectivo, lo que implica el derecho que tienen los accionantes de recibir el pago de sus pensiones con efecto retroactivo.

⁴⁶ LOGJCC, artículo 28: “El otorgamiento de medidas cautelares y su adopción no constituirá prejuzgamiento sobre la declaración de la violación ni tendrán valor probatorio en el caso de existir una acción por violación de derechos”. En similar sentido, CCE, sentencia 66-15-JC/19, 10 de septiembre de 2019, párr. 27; y, sentencia 122-22-JC/23, 25 de octubre de 2023, párr. 33.

- iv) Pese a lo anterior, argumentan que durante años han solicitado insistentemente a las autoridades de CNEL la reliquidación de haberes y el pago de las obligaciones contenidas en el contrato colectivo.

53.4. Refieren que se “han vulnerado sus derechos” a la garantía de interpretación de los derechos que más favorezca su efectiva vigencia (artículo 11 numeral 5 de la Constitución); a la seguridad jurídica (artículo 82 de la Constitución); a la igualdad (artículo 66 numeral 4 de la Constitución); y, a la defensa (artículo 76 numeral 7 literal c) Constitución). En lo principal, la argumentación sobre los derechos referidos se centra en que CNEL omitió cumplir los beneficios establecidos en el contrato colectivo.

- 54.** Ahora bien, según la jurisprudencia de esta Corte, al analizar las alegaciones, es importante centrarse en la real intención del accionante, independientemente de que en su demanda o solicitud haga o no, referencia a posibles vulneraciones de derechos.⁴⁷ En similar sentido, este Organismo ha indicado que “un factor que da luz sobre la procedencia de las medidas cautelares es su relación con la pretensión y los cargos presentados por el accionante”.⁴⁸
- 55.** Con fundamento en lo expuesto, corresponde a este Organismo analizar los criterios para la concesión de medidas cautelares autónomas sintetizados en el párrafo 52 *supra*, al presente caso. En ese sentido, esta Corte identificará la verosimilitud fundada de la pretensión encaminada a evitar vulneraciones de derechos (medida cautelar autónoma) reconocidos en la Constitución e instrumentos internacionales sobre derechos humanos (párrafos 52.1 y 52.2). Este Organismo anota que los accionantes, en su solicitud, requieren con “carácter urgente” y “reparatorio” se cumpla con la declaración de un derecho previsto en el contrato colectivo como es la “entrega de los haberes producto de los beneficios establecidos de la décimo sexta reforma al contrato colectivo”. En particular, de la revisión integral la Corte constata que la real intención de los accionantes es solicitar el pago de haberes laborales con efecto retroactivo contenidas en el contrato colectivo que, a su criterio, ha sido reconocido por CNEL mediante memorandos, actas de reunión, resoluciones y autorizaciones.
- 56.** En la pretensión y cargos expuestos por los accionantes no se pretende evitar la vulneración de un derecho constitucional. Al contrario, la Corte observa que los accionantes (i) buscan que la justicia constitucional declare un derecho y resuelva el

⁴⁷ CCE, sentencia 446-19-EP/24, 31 de enero de 2024, párr. 56; y, sentencia 43-23-JC/24, 21 de noviembre de 2024, párr. 28.

⁴⁸ *Ibíd.*

supuesto incumplimiento de un contrato colectivo de trabajo y (ii) para este efecto, sostienen que existe una supuesta “vulneración de sus derechos” por la omisión de CNEL en el pago con efecto retroactivo de los derechos reconocidos en el contrato colectivo. Por lo expuesto, la Corte concluye que la petición de medida cautelar no supera el criterio de verosimilitud pues aquello que se plantea es notoriamente contrario a la finalidad de la medida cautelar.

57. El parámetro de verosimilitud puede cumplirse cuando aquello que se expone en el petitorio de medidas cautelares corresponde al objeto de esta garantía jurisdiccional determinado por la Constitución y la LOGJCC. Aun cuando los hechos que se exponen aparenten credibilidad, si no se encuentra en el ámbito de protección constitucional de la medida cautelar autónoma no puede ser compatible con el criterio de verosimilitud fundada de la pretensión. Esta Corte ha señalado previamente que, al no cumplirse la credibilidad o apariencia de buen derecho resulta inoficioso que este Organismo analice los demás criterios.⁴⁹
58. En consecuencia, los juzgadores que conozcan peticiones de medidas cautelares autónomas cuyo objetivo es la declaración de un derecho como el cumplimiento de obligaciones derivadas de un contrato colectivo de trabajo, deberán negar las mismas al no cumplirse el criterio de verosimilitud, resultando inoficioso que analicen los demás criterios.⁵⁰
59. Con base en lo analizado previamente, este Organismo identifica que, en la presente causa, *a prima facie*, existiría una presunta desnaturalización de las medidas cautelares autónomas. En lo principal, por la declaración de fondo de un derecho mediante medida cautelar autónoma y disponer, a manera de “reparación” ante las “vulneraciones de derechos” por parte de CNEL el pago de valores establecidos en un contrato colectivo de trabajo con efecto retroactivo. En ese sentido, esta Corte considera pertinente, además de los ya examinados criterios para su concesión, identificar si la petición de medida cautelar autónoma, así como su concesión, se alejaron de la naturaleza jurídica de esta garantía jurisdiccional y, en consecuencia, desnaturalizaron la medida cautela autónoma.
60. En ese orden, esta Corte ha considerado que los jueces y juezas constitucionales deben velar porque las garantías jurisdiccionales no se desnaturalicen y cumplan su propósito de proteger derechos. Pues, de no salvaguardar dicho propósito no garantizarían el

⁴⁹ En similar sentido ver la sentencia 118-22-JC/23, 22 de noviembre de 2023, párr. 50.

⁵⁰ *Ibíd.*

respeto de la Constitución y, en consecuencia, vulnerarían el derecho a la seguridad jurídica.⁵¹ Sobre este punto, la jurisprudencia de esta Corte ha señalado que existe desnaturalización de garantías cuando una decisión es contraria a su objeto (i)⁵² lo que genera un considerable daño a la administración de justicia constitucional.⁵³ Asimismo, esta Magistratura ha indicado que las garantías se desnaturalizan cuando se emplean con el fin de reemplazar a los procesos que el legislador ha reservado para la justicia ordinaria (ii).⁵⁴ Finalmente, esta Corte ha establecido que la desnaturalización conlleva consecuencias muy severas de orden disciplinario, como la declaratoria jurisdiccional previa en contra de la autoridad judicial y del abuso de derecho de los abogados.⁵⁵ Por tanto, corresponde analizar si la conducta del juez Danilo García, al conceder las medidas cautelares autónomas, desnaturalizó esta garantía jurisdiccional.

Sobre (i) cuando una decisión es contraria a su objeto

61. Conforme se detalló en el acápite “a” de la presente sentencia de revisión, el objeto de las medidas cautelares autónomas es **prevenir** la vulneración de los derechos constitucionales. Es por ello, que su naturaleza jurídica y diseño procesal, **impide juzgar sobre el fondo** del asunto, declarar derechos infraconstitucionales, declarar vulneración de derechos y, disponer medidas de **reparación integral**, como si se tratase de una garantía jurisdiccional de conocimiento.
62. Ahora bien, de la lectura de la solicitud de medida cautelar autónoma, los accionantes sostienen que sus derechos han sido vulnerados como consecuencia del incumplimiento de obligaciones de parte de CNEL de un contrato colectivo de trabajo. De allí que, los accionantes solicitaron como pretensión que se disponga de manera “urgente” y con carácter “reparatorio” la entrega de USD. 1.983.505.17, toda vez que estos beneficios laborales estarían reconocidos en la décimo sexta reforma del contrato colectivo y, aquello inclusive habría sido aceptado por CNEL. Asimismo, los accionantes agregan que, una vez concedida esta pretensión, la entidad legitimada pasiva deberá justificar el cumplimiento del pago mediante los justificativos correspondientes.

⁵¹ CCE, sentencia 2701-21-EP/23, 15 de noviembre de 2023, párr. 55.

⁵² CCE, sentencia, 2231-22-JP/23, 7 de junio de 2023, párr. 36.

⁵³ CCE, sentencia 3638-22-JP/24, 04 de abril de 2024, párr. 47.

⁵⁴ CCE, sentencia 446-19-EP/24, 31 de enero de 2024, párr. 52.

⁵⁵ CCE, sentencia 1791-22-EP/25, 10 de julio de 2025, párr. 23.

63. De otro lado, el contenido del auto resolutivo de 5 de diciembre de 2022, emitido por el juez Danilo García y que concedió las medidas cautelares, dispuso en su parte pertinente lo siguiente:

[...] **RESUELVE**, 1.- Con la finalidad de evitar y cesar la vulneración de los derechos constitucionales a la seguridad jurídica, debido proceso, libertad de trabajo y desarrolla actividades económicas se dispone a la Empresa Pública Corporación de Electricidad, CNEL EP, por medio de la Ing. María Elena Montesdeoca Saltos, Administradora de Corporación Nacional de Electricidad (CNEL EP) Unidad de Negocio Manabí y/o Guayas, de cumplimiento y retenga de los haberes producto de los beneficios establecidos de la DECIMO SEXTA REFORMA AL CONTRATO COLECTIVO DE TRABAJO VIGENTE CELEBRADO ENTRE EMELMANABI S.A. (hoy Corporación Nacional de Electricidad (CNEL EP) Unidad de Negocio Manabí) y EL COMITE DE EMPRESA DE LA EMPRESA ELECTRICA MANABI, siendo los beneficiarios los comparecientes, en los montos que corresponde a cada uno por los valores constantes en la tabla que consta en su argumentos en la cantidad de \$ 1.983.505,17, y **ORDENO**, que la Corporación Nacional de Electricidad, CNEL EP, a través de Ing. María Elena Montesdeoca Saltos, Administradora de Corporación Nacional de Electricidad (CNEL EP) Unidad de Negocio Manabí y/o Guayas, cumpla con enviar los justificativos correspondiente haciendo conocer el cumplimiento total y absoluto de las indemnización (sic) que corresponden en virtud de la DECIMO SEXTA REFORMA AL CONTRATO COLECTIVO DE TRABAJO VIGENTE CELEBRADO ENTRE EMELMANABI S.A. (hoy Corporación Nacional de Electricidad (CNEL EP) Unidad de Negocio Manabí) Y EL COMITE DE EMPRESA DE LA EMPRESA ELECTRICA MANABI (hoy Corporación Nacional de Electricidad (CNEL EP) Unidad de Negocio Manabí), en el término de 3 días. Dinero que será depositado a la cuenta No. 013090319041 de la Unidad Judicial Multicompetente en Materias no Penales y Adolescentes Infractores con Sede en el Cantón Montecristi de la Provincia de Manabí, en Banecuador B.P [...].

64. De lo reseñado, este Organismo observa que la pretensión de los accionantes busca alejarse de la naturaleza jurídica y del objeto de una medida cautelar autónoma. En particular, la Corte anota que lo solicitado por los accionantes requiere un pronunciamiento sobre el fondo, es decir, de un proceso de conocimiento, en justicia ordinaria, mediante el cual se pueda concluir si ha existido o no el incumplimiento de una obligación derivada de un contrato colectivo de trabajo y, por tanto, disponer el pago de haberes laborales estipulados en dicho contrato. Así mismo, a lo largo de su solicitud, los accionantes afirman que sus derechos constitucionales han sido vulnerados ante el incumplimiento del contrato colectivo por parte de CNEL.
65. En ese sentido, para conceder o no la pretensión de los accionantes se requiere evaluar la veracidad de sus argumentos, lo que implica la sustanciación de un proceso de conocimiento con la realización de una fase probatoria, a fin de que la veracidad de los argumentos de los accionantes sea refutada por la entidad que presuntamente habría incumplido con el pago de los beneficios establecidos en el contrato colectivo. Por lo

que, la pretensión de los accionantes no es compatible con el objeto y la naturaleza jurídica de las medidas cautelares autónomas, toda vez que su carácter preventivo impide resolver conflictos que requieren un pronunciamiento de fondo y, mucho menos disponer medidas que reparen eventuales vulneraciones a derechos constitucionales.

66. Ahora bien, en lo referente a la conducta judicial del juez Danilo García, la Corte, de la revisión integral del auto de 5 de diciembre de 2022, observa que el juez Danilo García se limitó a transcribir el contenido de la petición de los accionantes, posterior a ello, citó normas, doctrina y jurisprudencia que regulan a esta garantía jurisdiccional. Sin embargo, no realizó un análisis sobre los requisitos de procedencia de esta garantía, ni evidenció si la pretensión de los accionantes se alejaba del objeto de una medida cautelar autónoma. Esto, implicó que el juzgador acepte en su totalidad las pretensiones de los accionantes, esto es el pago de \$ 1.983.505.17 por parte de CNEL y la obligación por parte de esta institución de presentar los justificativos correspondientes referentes al cumplimiento de dicho pago, aunque a su criterio, las medidas cautelares se concedieron con la finalidad de “evitar la vulneración de derechos constitucionales” y que no ha resuelto sobre el fondo de la controversia.
67. De lo expuesto, es claro para este Organismo que la concesión de la medida cautelar autónoma solicitada por los accionantes contraviene su naturaleza jurídica, puesto que la real intención en su concesión era disponer el pago de \$ 1.983.505.17 a manera de reparación integral, según los argumentos de los accionantes. Conforme se analizó en acápites precedentes, para que se disponga una medida de reparación integral, se requiere de un proceso de conocimiento, pues por su naturaleza las medidas cautelares no tienen la posibilidad de resolver sobre el fondo, declarar vulneraciones de derechos, ni mucho menos ordenar medidas de reparación. Por tanto, aun cuando el juez sostenga que la medida cautelar autónoma concedida es compatible con el objeto de esta garantía jurisdiccional, la finalidad para la cual fue empleada demuestra lo contrario y, en consecuencia, desnaturalizó esta garantía jurisdiccional al alejarse de su naturaleza jurídica y objeto.⁵⁶

Sobre (ii) cuando las garantías se emplean con el fin de reemplazar a los procesos que el legislador ha reservado para la justicia ordinaria

⁵⁶ En similar sentido sentencia CCE, 2231-22-JP/23, 07 de junio de 2023, párrs. 38 y 39.

68. Otro factor que desnaturaliza a las garantías jurisdiccionales es cuando se emplean para reemplazar a los procesos que el legislador ha reservado para la justicia ordinaria. En el presente caso, la Corte observa que la pretensión de los accionantes implica superponer la justicia constitucional a la justicia ordinaria. La Corte verifica que, el principal cuestionamiento de los accionantes para presentar su solicitud de medida cautelar autónoma es un presunto incumplimiento de un contrato colectivo de trabajo por parte de CNEL, el cual consistiría en el pago de haberes laborales estipulados en dicho contrato.
69. Al respecto, este Organismo observa que el ordenamiento jurídico ha determinado un proceso y un órgano jurisdiccional específico para solventar las pretensiones de los accionantes (incumplimiento de obligaciones derivadas un contrato colectivo de trabajo). De este modo, la Corte anota que el órgano jurisdiccional competente para solventar la pretensión de los accionantes, quienes afirman ser ex trabajadores de CNEL, son los jueces del trabajo mediante una demanda laboral en procedimiento sumario. Bajo esta premisa, conviene a este Organismo enunciar el artículo 32 de la Ley Orgánica de Empresas Públicas que dispone: "Las controversias que se originaren de las relaciones laborales entre las empresas públicas y sus servidores de carrera u obreros, serán resueltas por la autoridad del trabajo o los jueces de trabajo competentes, quienes para el efecto observarán las disposiciones especiales previstas en este Título".
70. En suma, la Corte concluye que, a pesar de existir una vía específica y un órgano competente para resolver las pretensiones de los accionantes, estos optaron por utilizar la medida cautelar autónoma para abordar un presunto incumplimiento de beneficios derivados un contrato colectivo de trabajo. Esta garantía jurisdiccional además fue concedida por el juez Danilo García que, en la causa bajo revisión no veló que la garantía jurisdiccional cumpla con su propósito, al contrario, al conceder la medida cautelar autónoma desconoció el proceso previsto por el legislador para tutelar las pretensiones en el caso bajo revisión. Esta circunstancia refuerza la desnaturalización de las medidas cautelares autónomas.

Sobre la procedencia de la transformación de la medida cautelar autónoma en una garantía de conocimiento en el presente caso.

71. La Corte ha señalado que la presentación de una medida cautelar autónoma fundamentada en la vulneración consumada de derechos habilitaría al juzgador a transformar la acción presentada en una garantía de conocimiento para tutelar los

derechos de la parte accionante.⁵⁷ En el presente caso, si bien los accionantes, a lo largo de su solicitud sostienen que se han vulnerado sus derechos constitucionales, no sería aplicable la transformación de la medida cautelar autónoma en la garantía jurisdiccional que tutele los derechos alegados como vulnerados.⁵⁸ Pues, como se afirmó en párrafos anteriores su pretensión no obedece a la esfera de lo constitucional, al contrario, se busca que mediante una garantía jurisdiccional de naturaleza cautelar se resuelvan incumplimientos a beneficios laborales estipulados en un contrato colectivo de trabajo que tienen una vía específica para su resolución.

- 72.** No obstante, este Organismo, en materia laboral, ha precisado que existen excepciones a esta regla general, tales como: situaciones de discriminación, esclavitud, trabajo forzoso o afectaciones graves a la integridad personal de los trabajadores o situaciones que requieran tutela urgente.⁵⁹ En el caso objeto de revisión, este Organismo observa que no se cumplen los supuestos excepcionales desarrollados por la jurisprudencia, mediante los cuales, se pueda determinar que, en este caso, la vía constitucional sería la vía idónea y eficaz en relación con la vía laboral. Asimismo, la Corte ha determinado que la vía constitucional no es la idónea para exigir el cumplimiento de obligaciones contractuales.⁶⁰
- 73.** La jurisprudencia antes citada ha sido aplicada en acciones de protección, sin embargo, la Corte estima necesario emplear el mismo criterio de excepcionalidad para las medidas cautelares autónomas.⁶¹ Lo dicho radica en las particularidades del proceso de garantías jurisdiccionales y las reglas de procedencia que condicionan la acción de protección y los criterios de concesión para una medida cautelar autónoma. En el presente caso, esta Corte verifica que las pretensiones relativas al pago de haberes laborales establecidos en un contrato colectivo de trabajo requieren de un pronunciamiento sobre el fondo en el ámbito de la justicia ordinaria. Tal pronunciamiento, como se indicó en el párrafo precedente, no sería factible ni siquiera mediante una acción de protección,⁶² mucho menos mediante una medida cautelar autónoma, dado su procedimiento propio y su naturaleza jurídica. En el presente caso de revisión, la Corte anota que existe una vía y un procedimiento ordinario propio (de conocimiento) para su tratamiento.

⁵⁷ CCE, sentencia 364-16-SEP-CC, caso 1470-14-EP, 15 de noviembre de 2016, p. 42.

⁵⁸ La Corte ha establecido limitaciones en la transformación de la medida cautelar autónoma en las sentencias 122-22-JC/23 párr. 57 y sentencia 12-23-JC/24, párr. 86.

⁵⁹ CCE, sentencia 1072-21-JP/24, 21 de noviembre de 2024, párr. 33.

⁶⁰ CCE, sentencia 1580-18-EP/23, 13 de septiembre de 2023, párr. 30.

⁶¹ En similar sentido, verifica la sentencia 43-23-JC/24, 21 de noviembre de 2024, párr. 22.

⁶² Al respecto, este Organismo ha determinado que la acción de protección no puede emplearse para resolver asuntos de contratación colectiva. Véase, CCE, sentencia 1788-24-EP/25, 14 de febrero de 2025.

- 74.** Por tanto, si una medida cautelar autónoma ha sido presentada con fundamento en la vulneración de derechos como consecuencia de la presunta falta de pago de haberes laborales establecido en un contrato colectivo de trabajo, aquello no habilitaría a los juzgadores a transformar la medida cautelar autónoma en una garantía jurisdiccional de conocimiento.
- 75.** Esta Corte, a manera de conclusión del presente problema jurídico, precisa lo siguiente:
- 75.1.** En el caso bajo revisión, los accionantes han pretendido emplear las medidas cautelares autónomas para solicitar el pago de haberes laborales previstos en el Contrato Colectivo. Esto, se aleja de la finalidad de las medidas cautelares autónomas y, por ende, tal pretensión no puede superar el criterio de verosimilitud, tornándose así, en improcedente.
- 75.2.** Los accionantes pretendieron superponer la justicia constitucional a la ordinaria, ya que, como quedó expuesto, el incumplimiento de beneficios derivados de un contrato colectivo de trabajo es un proceso de conocimiento cuya competencia radica en los jueces de laborales.
- 75.3.** Según la jurisprudencia de este Organismo ante alegaciones de vulneraciones de derechos, corresponde transformar la medida cautelar autónoma en una garantía jurisdiccional tutelar. No obstante, dados los contornos de este caso, aquello no es procedente, puesto que la pretensión de los accionantes es exigir el cumplimiento de obligaciones laborales derivadas de conflictos colectivos de trabajo, tal situación es ajena a la justicia constitucional.
- 75.4.** El juez Danilo García concedió las medidas cautelares autónomas sin analizar si el petitorio correspondía al objeto de dicha garantía. De tal manera que, las utilizó para resolver una controversia de fondo y ajena a la justicia constitucional, esto es, un eventual incumplimiento de beneficios laborales de un contrato colectivo de trabajo y, la consecuente orden de disponer el pago de dichos haberes laborales solicitados por los accionantes.
- 76.** Esta Corte concluye que el juez de la Unidad Judicial Multicompetente en materias no penales y adolescentes infractores con sede en el cantón Montecristi, provincia de Manabí, Danilo Antonio García Mera desnaturalizó la medida cautelar autónoma. Por tanto, en principio, corresponde efectuar la declaratoria jurisdiccional previa de esta

autoridad judicial.⁶³ Sin embargo, el 27 de julio de 2023, dentro del proceso 13100202300018G (procedimiento especial de solicitud de error inexcusable), el Tribunal de la Sala Especializada de lo Laboral de la Corte Provincial de Justicia de Manabí declaró que el juez de la Unidad Judicial, Danilo Antonio García Mera incurrió en error inexcusable por su actuación dentro del proceso de medidas cautelares 13338-2022-00663.⁶⁴

7.2. ¿La Unidad Judicial, al extralimitar sus competencias para hacer cumplir lo dispuesto en el auto que concedió la medida cautelar autónoma, transgredió el derecho a la seguridad jurídica reconocido en el artículo 82 de la Constitución?

77. En esta sección, la Corte examinará la conducta del juez Danilo García y de la jueza Gina Marisol Zambrano Zambrano,⁶⁵ en lo relativo a las actuaciones realizadas para ejecutar el auto de 05 de diciembre de 2022. Luego del análisis correspondiente, la Corte sostendrá que existió una extralimitación del juzgador Danilo García para el cumplimiento de una decisión desnaturalizada, al imponer multas compulsivas diarias. Así como la incompatibilidad del principio de mínima intervención penal, por parte de la jueza Gina Marisol Zambrano Zambrano quien dispuso a pedido de una de las partes el envío del expediente a FGE sin previamente evaluar y aplicar otras medidas previstas en la LOGJCC y el COFJ para ejecutar una medida cautelar autónoma, lo cual también transgredió el derecho a la seguridad jurídica.
78. Como se afirmó en el problema jurídico anterior, la concesión de las medidas cautelares autónomas solicitadas por los accionantes ocasionó su desnaturalización, toda vez que dirimió un asunto que ameritaba un pronunciamiento sobre el fondo, es decir, el presunto incumplimiento de obligaciones derivadas de un contrato colectivo de trabajo por parte de CNEL a sus ex trabajadores. Y, además, los hechos descritos,

⁶³ De la revisión del proceso, se evidencia que la Fiscalía General del Estado, requirió copias certificadas de la causa 13338-2022-00663 “desde la foja 322 en adelante, dentro de la investigación previa 130101823080603 por el delito de Prevaricato de las o los jueces y árbitros”.

⁶⁴ Conforme consta en la página web del Consejo de la Judicatura dentro de expediente disciplinario MOTP-0778-SNCD-2023-LV el pleno del Consejo de la Judicatura el 19 de septiembre de 2024, resolvió: (...) Declarar al abogado Danilo Antonio García Mera, por sus actuaciones como Juez de la Unidad Judicial Multicompetente No Penal con sede en el cantón Montecristi, provincia de Manabí, responsable de haber incurrido en la infracción disciplinaria prevista en el numeral 7 del artículo 109 del Código Orgánico de la Función Judicial, esto es haber actuado con error inexcusable, conforme así fue declarado por los Jueces de la Sala Especializada de lo Laboral de la Corte Provincial de Justicia de Manabí, mediante resolución de 27 de julio de 2023 y el análisis realizado en el presente sumario disciplinario. 15.3. Imponer al abogado Danilo Antonio García Mera, por sus actuaciones como Juez de la Unidad Judicial Multicompetente No Penal con sede en el cantón Montecristi, provincia de Manabí, la sanción de destitución de su cargo.

⁶⁵ Quien actuó en reemplazo del juez Danilo García desde el 17 hasta el 26 de abril de 2023.

contaban con un juez competente para resolver este tipo de controversias, esto es, el juez de lo laboral. De otro lado, este Organismo arribó a la conclusión, en el presente caso, que en el marco de un proceso de medidas cautelares autónomas no puede disponer una medida de reparación integral.

79. En ese orden de ideas, corresponde a esta Corte verificar las actuaciones posteriores efectuadas por el juez Danilo García que procuraban el cumplimiento de lo dispuesto en el auto de 05 de diciembre de 2022 que concedió las medidas cautelares autónomas. Además, de la jueza Gina Marisol Zambrano Zambrano, quien actuó en reemplazo del referido juzgador los días 17 de abril al 26 de abril de 2023. Esto, con la finalidad de determinar si existió una extralimitación en las competencias de estas autoridades jurisdiccionales para la ejecución de una decisión desnaturalizada.

80. En ese orden este Organismo observa lo siguiente:

80.1. Mediante providencias de fecha 20 y 28 de diciembre de 2022, el juez advirtió a CNEL que, de no cumplir con lo dispuesto en el auto resolutivo, impondrá como multa el pago diario de una remuneración básica unificada de conformidad con el artículo 132 del Código Orgánico de la Función Judicial (“**COFJ**”). En forma similar sentido indicó a CNEL que en caso de no dar cumplimiento “se remitirán las piezas procesales pertinente al Organismo Autónomo de la Función Judicial que ejerce la titularidad pre procesal y procesal penal a fin de que se de (sic) apertura a la investigación que corresponda”.

80.2. El 27 de enero de 2023, reiteró la advertencia detallada en el párrafo anterior y agregó que procederá conforme lo prevén los artículos 162 al 165 de la LOGJCC, es decir, con la acción de incumplimiento de sentencias y dictámenes constitucionales.

80.3. Mediante auto de 30 de marzo de 2023, al tenor de lo previsto en el artículo 132 del COFJ señaló lo siguiente:

[...] se advierte a la parte que figura como legitimada pasiva que, en el evento de constatarse el incumplimiento de los pronunciamientos expedido por la Dependencia Judicial presidida por esta Autoridad de Índole Jurisdiccional, se impondrá EL PAGO DE LA MULTA DE UNA REMUNERACIÓN BÁSICA UNIFICADA DIARIA hasta que se cumpla con lo ordenado conforme la facultad coercitiva definida en el numeral 1 del artículo 132 del Código Orgánico de la Función Judicial [...].

- 80.4.** El 20 de abril de 2023, luego de la petición de uno de los accionantes, la jueza Gina Marisol Zambrano Zambrano,⁶⁶ dispuso que el expediente se remita a Fiscalía General del Estado (“FGE”) ante un presunto delito de incumplimiento de decisiones legítimas de autoridad competente.⁶⁷
- 80.5.** El 05 de mayo de 2023, mediante oficio, se dispuso al Banco Central y a BanEcuador la retención de los valores a CNEL por la suma de 1.983.505,17 y que los mismos sean depositados a la cuenta que mantiene la Unidad Judicial.
- 80.6.** El 20 de julio de 2023, se dispuso lo siguiente:
- a) A la Corporación Nacional de Electricidad CNEL EP (CNEL EP), con la finalidad de que los rubros ordenados a pagar en la presente acción de garantías jurisdiccionales, correspondiente a la cantidad de \$ 1.983.505,17 dólares americanos sean transferidos y/o acreditados a la cuenta DE AHORRO No. 0010257097 DE BANECUADOR B.P. TIPO 2. R.U.C. BANECUADOR No. 1768183520001 A NOMBRE DE LA CTA. “CONTROL DEPÓSITOS JUDICIALES; y, b) Bajo el contexto de lo indicado en el literal que antecede, oficiase a Banecuator B.P. en los siguientes términos. 1.- Emita certificación en la que haga constar si los valores referidos en líneas anteriores se encuentran transferidos a la cuenta DE AHORRO No.0010257097; y, 2.- Se ordena BANECUADOR B.P., realizar el proceso interno compatible con el caso que nos ocupa, a fin que de los valores (1.983.505,17 dólares americanos) sean transferidos desde la cuenta No.0010257097 EN EL BANECUADOR B.P. TIPO 2. R.U.C. BANECUADOR No. 1768183520001, a la cuenta No. 013090319041.
- 80.7.** El 21 de julio de 2023, CNEL puso en conocimiento de la Unidad Judicial que se ha cumplido con el pago de \$1.971.308.75 que fue ordenado mediante medida cautelar.
- 80.8.** Mediante escritos de fechas 12 septiembre y 19 de octubre de 2023, CNEL solicitó que se levanten las medidas coercitivas ordenadas en su contra.
- 81.** Ahora bien, es necesario para esta Corte precisar que la ejecución de los autos resolutivos que conceden medidas cautelares autónomas tienen ciertas particularidades en su cumplimiento. Si bien, son los jueces que emiten las medidas cautelares los encargados de ejecutar lo dispuesto en las mismas, es necesario, precisar que este tipo de autos, no contienen medidas de reparación. Por ello, los jueces pueden revocar las medidas, modificarlas e inclusive dejarlas sin efecto.⁶⁸ En tal virtud, la Corte no

⁶⁶ Quien actuó en reemplazo del juez Danilo García desde el 17 hasta el 26 de abril de 2023.

⁶⁷ El 21 de abril de 2023, mediante oficio, se remitió el expediente de FGE.

⁶⁸ CCE, sentencia 61-12-IS/19, 23 de octubre de 2019, párr. 26.

desconoce la obligación que tienen los juzgadores para el cumplimiento de lo dispuesto en un auto emitido que concede una medida cautelar autónoma. Inclusive, el artículo 30 de la LOGJCC dispone que: “El incumplimiento de las medidas cautelares será sancionado de la misma manera que en los casos de incumplimiento de la sentencia en las garantías jurisdiccionales constitucionales”.

- 82.** Sin embargo, en el caso objeto de revisión y conforme se detalló en el problema jurídico anterior, este Organismo concluyó que el auto que concedió las medidas cautelares autónomas desnaturalizó dicha garantía jurisdiccional. Por tanto, es claro para esta Corte el exceso en las actuaciones efectuadas por el juez Danilo García para ejecutar un auto de medida cautelar autónoma desnaturalizada, particularmente el pago de USD. 1.983.505.17 por parte de CNEL. Esta extralimitación y abuso de sus competencias para la ejecución de sus decisiones se agrava por el empleo de multas compulsivas diarias para el cumplimiento del referido auto, sin haberse pronunciado explícitamente sobre los constantes pedidos de revocatoria presentados por CNEL (esta situación será analizada en siguiente problema jurídico).
- 83.** Por otra parte, la Corte observa que el expediente fue remitido a FGE ante el presunto delito de incumplimiento de decisiones legítimas de autoridad competente por parte de jueza Gina Marisol Zambrano Zambrano (ver nota al pie 67). Si bien, el ordenamiento jurídico ha previsto este tipo penal para precautelar la eficiencia en la administración pública y lo dispuesto por autoridad competente. En el presente caso, la Corte cuestiona que, por petición de la parte procesal presuntamente afectada ante el incumplimiento de lo dispuesto en una medida cautelar desnaturalizada, se remita automáticamente el expediente a FGE. Tal actuación sería incompatible con el principio de mínima intervención penal, a decir de aquello la Corte ha señalado que:

De forma general, el principio de mínima intervención penal engendra dos consecuencias: (i) la primera, referente al ámbito de acción del Derecho Penal, y (ii) la segunda, concerniente a la proporcionalidad de las medidas punitivas. En lo que respecta al ámbito de acción del Derecho Penal, el principio de mínima intervención establece que las instituciones del sistema penal, solamente podrán activarse luego de verificarse que no existen otras ramas del Derecho y otras vías procesales más o igual de idóneas y eficientes que las del Derecho Penal para tutelar el bien jurídico lesionado. Por su parte, en lo relativo a la proporcionalidad de las medidas punitivas, el principio de mínima intervención penal, manda que todas las medidas que tengan como efecto restringir la libertad de las personas procesadas o sentenciadas, o limitar otro tipo de derechos humanos, sean idóneas, necesarias y proporcionales.⁶⁹

⁶⁹ CCE, sentencia 2706-16-EP/21, 29 de septiembre de 2021, párr. 23; y, sentencia 42-21-IN/24, 06 de febrero de 2025, párr. 35.

84. Por consiguiente, los juzgadores que se encuentren ejecutando decisiones en materia constitucional, en virtud del principio de mínima intervención penal, deberán priorizar otras vías procesales idóneas y eficaces que dispone la LOGJCC y el COFJ para su cumplimiento. Luego de agotadas estas vías, podrán evaluar el envío del expediente a FGE ante el presunto delito de incumplimiento de decisiones legítimas de autoridad competente.⁷⁰ Además, no es obligación de los jueces ejecutores de decisiones constitucionales remitir de forma automática a FGE el expediente, ante el pedido de la parte procesal afectada por el incumplimiento.
85. De lo expuesto, esta Corte no desconoce todas las atribuciones que tienen los jueces y juezas investidos de jurisdicción constitucional para el cumplimiento de sus decisiones. Así, por ejemplo, pueden delegar el seguimiento a la defensoría del pueblo, disponer la intervención de la Policía Nacional (art. 21 LOGJCC) efectuar visitas *in situ*,⁷¹ aplicar las facultades coercitivas (según las circunstancias particulares de cada caso)⁷² contenidas en el artículo 132 numerales 1 y 2 del COFJ y disponer el envío del expediente a la FGE. Sin embargo, este tipo de atribuciones deben ser aplicadas de forma proporcional y progresiva, observando siempre la debida diligencia y procurando actuar sin arbitrariedades. No obstante, en el presente caso se trata del cumplimiento de una decisión contraria al ordenamiento jurídico y a la naturaleza jurídica de las medidas cautelares autónomas.
86. Por ello, la Corte concluye que existió una extralimitación por parte del juez Danilo García para el cumplimiento de una decisión desnaturalizada, al imponer multas compulsivas diarias. Además, la Corte observa que, la jueza Gina Marisol Zambrano Zambrano remitió sin más y a pedido de una parte procesal el expediente a FGE (conforme se aclara en el párrafo 80.4). Lo cual, inobservaría el principio de mínima intervención penal sin previamente evaluar y aplicar proporcionalmente otras medidas previstas en la LOGJCC. Además, sin existir un pronunciamiento explícito de los constantes pedidos de revocatoria. Este tipo de actuaciones son contrarias al derecho

⁷⁰ COIP. Artículo 282.- La persona que incumpla órdenes, prohibiciones específicas o legalmente debidas, dirigidas a ella por autoridad competente en el marco de sus facultades legales, será sancionada con pena privativa de libertad de uno a tres años. La o el servidor militar o policial que se niegue a obedecer o no cumpla las órdenes o resoluciones legítimas de autoridad competente, siempre que al hecho no le corresponda una pena privativa de libertad superior con arreglo a las disposiciones de este Código, será sancionado con pena privativa de libertad de tres a cinco años. Se aplicará el máximo de la pena prevista en el inciso segundo de este artículo, cuando la o el servidor militar o policial desobedezca o se resista a cumplir requerimientos legítimos de la Policía, en su función de agentes de autoridad y auxiliares de la Fiscalía General del Estado.

⁷¹ CCE, sentencia 38-19-IS/22, 30 de noviembre de 2022, párr. 41.

⁷² CCE, sentencia 103-21-IS/22, 17 de agosto de 2022, párr. 28.

a la seguridad jurídica, por cuanto se pretende el cumplimiento de una decisión contraria al objeto de la garantía jurisdiccional de medidas cautelares autónomas.

87. En esa línea, corresponde a este Organismo dejar sin efecto el auto 05 de diciembre de 2022, al igual que todas las actuaciones posteriores ejecutadas por el juzgador para conseguir el cumplimiento de lo dispuesto en la referida decisión. Esto implica, de ser el caso, ordenar la devolución a CNEL de los valores recaudados por concepto de multas compulsivas aplicadas por parte de Danilo Antonio García Mera de la Unidad Judicial Multicompetente en materias no penales y adolescentes infractores con sede en el cantón Montecristi, provincia de Manabí.
88. De igual modo, corresponde la devolución de \$ 1.971.308.75 concedidos por una medida cautelar desnaturalizada a los accionantes. Para este efecto CNEL deberá realizar las acciones pertinentes para la recuperación de los valores ordenados por la medida cautelar revisada por este Organismo. En ese sentido, CNEL deberá usar las herramientas judiciales y administrativas de las que se encuentre asistido.⁷³ Esta medida se ordena bajo prevenciones de aplicación de la sanción prevista en el artículo 86 numeral 4 de la Constitución.

7.3. ¿Inobservo el juez de la Unidad Judicial su deber de debida diligencia al no pronunciarse de manera célere sobre las reiteradas solicitudes de revocatoria de una medida cautelar autónoma improcedente?

89. En el caso del expediente de la presente medida cautelar constitucional autónoma, esta Corte observa que el 08 de diciembre de 2022, CNEL solicitó la revocatoria argumentando que la vía constitucional no es procedente para reclamar el pago de los haberes laborales. No obstante, la Unidad Judicial no se pronunció al respecto; por lo que, el 23 de diciembre de 2022, una vez más CNEL solicitó a la Unidad Judicial la revocatoria de la medida cautelar señalando que no existe pronunciamiento alguno respecto a esta petición.
90. El 28 de diciembre de 2022, la Unidad Judicial señaló que en cuanto a la revocatoria de la medida cautelar, esta fue negada mediante auto de 12 de diciembre de 2022. Al respecto, una vez que este Organismo ha examinado el auto de 12 de diciembre de 2022, se verifica que el juez de la Unidad Judicial en este realizó la transcripción de

⁷³ Ley Orgánica de Empresas Públicas. Artículo 11 número 16.- DEBERES Y ATRIBUCIONES DEL GERENTE GENERAL.- El Gerente General, como responsable de la administración y gestión de la empresa pública, tendrá los siguientes deberes y atribuciones: 16. Ejercer la jurisdicción coactiva en forma directa o a través de su delegado.

una serie de normas que regulan las medidas cautelares conjuntas y autónomas y ordenó a CNEL nuevamente que cumpla con el pago de los valores, no obstante, no se verifica que exista un pronunciamiento sobre la solicitud de revocatoria de las medidas cautelares.

91. El 24 de abril de 2023, la PGE solicitó a la Unidad Judicial la revocatoria de la medida cautelar, considerando que “no se han determinado los requisitos de inminencia y gravedad (art. 27 LOGJCC), para su procedencia”; de las actuaciones procesales no se verifica que la Unidad Judicial, se haya pronunciado al respecto. Posteriormente, el 05 de mayo de 2023, la Unidad Judicial corrió traslado a la contraparte para que se pronuncie al respecto en el término de 3 días.
92. El 12 de julio de 2023, CNEL una vez más solicitó a la Unidad Judicial que revoque la medida cautelar por cuanto “se ha hecho de esta un proceso de conocimiento para ejercer el cobro de valores correspondientes a haberes laborales”;⁷⁴ sin que esta petición haya sido atendida por el juez de la Unidad Judicial.
93. El 21 de julio de 2023, CNEL puso en conocimiento de la Unidad Judicial que se ha cumplido con el pago de \$ 1.971.308.75 que fue ordenado mediante medida cautelar, por lo que, solicitó nuevamente la revocatoria de la misma y todas las medidas coercitivas. Así mismo, en la misma fecha la PGE insistió en la revocatoria de las medidas cautelares, agregó desde la providencia de 05 de mayo de 2023, “jamás se nos ha notificado con algún decreto aceptando o negando nuestro pedido de revocatoria de las medidas cautelares, lo que resulta bastante extraño y desdice de la agilidad, que debería tener el sistema judicial, en el despacho de las causas”.
94. Como se puede observar pese a las insistencias de CNEL y de la PGE para que el juez revoque la medida cautelar, el juez de la Unidad Judicial continuó ignorando el pedido, en lugar de resolver oportunamente el recurso de revocatoria, inobservando los principios de celeridad y formalidad condicionada de la garantía.
95. El 08 de septiembre de 2023, varios meses después de presentado el recurso de revocatoria por parte de CNEL y la PGE, el juez de la Unidad Judicial revocó las medidas cautelares en atención a una de las solicitudes realizadas por la PGE. El

⁷⁴ El 20 de julio de 2022, el juez de la Unidad Judicial señaló: “formen parte del expediente físico y electrónicos los escritos y anexos que anteceden, se tendrá en cuenta el contenido de la referida documentación en todo cuanto fuera pertinente en derecho, las autorizaciones electrónicas y autorizaciones legales conferidas y consignadas (de ser el caso). Al de las peticiones formuladas, se estará a la motivación esgrimida en los pronunciamientos que anteceden, teniendo en cuenta lo delimitado en el numeral 12 del artículo 130 del Código Orgánico de la Función Judicial”.

análisis del juez de la Unidad Judicial para la revocatoria fue “se torna procedente, pues [CNEL] ha dado cumplimiento con la medida cautelar en materia de garantías jurisdiccionales expedida en el presente caso, lo cual hace prever que se ha evitado o interrumpido la violación de derechos”.⁷⁵

96. Como fue analizado anteriormente, las características de las medidas cautelares constitucionales autónomas, entre otras, son: i) temporalidad, no pueden extenderse indefinidamente en el tiempo, sino que su vigencia está relacionada con el tiempo de duración de la posible vulneración de derechos, respondiendo así a su naturaleza provisional; y, ii) su revocabilidad, al no resolver sobre el fondo debido a su naturaleza cautelar, lo decidido no será definitivo, por tanto, pueden ser revocadas en cualquier momento,⁷⁶ una vez que la medida cautelar sea ejecutada. Así, para que proceda la revocatoria, la institución o persona a quien se haya delegado o las partes, deberán informar a la jueza o juez sobre la ejecución de las medidas. Si la o el juzgador niega la revocatoria, esta decisión puede ser apelada en el término de 3 días ante el superior.⁷⁷
97. En esa línea, de acuerdo con el artículo 35 de la LOGJCC, la revocatoria procede, de oficio o a petición de parte, en los siguientes supuestos: a) cuando se haya evitado o interrumpido la violación de derechos, b) hayan cesado los requisitos previstos en la LOGJCC, o c) se demuestre que no tenían fundamento. En este último caso, la persona o institución contra la que se dictó la medida podrá defenderse y presentar los argumentos que sustenten la revocatoria de la medida cautelar; para que proceda la revocatoria deberá informar al juez sobre la ejecución de las medidas.⁷⁸
98. No obstante, cabe precisar que cuando la solicitud de revocatoria se funda en una medida cautelar improcedente, no resulta necesario agotar el requisito previsto en el

⁷⁵ El juez de la Unidad Judicial, señaló: éste juzgador **revoca** la/las medidas cautelares dictadas en la sustanciación de este expediente. **Con relación al pedido de revocatoria formulado por la PGE.** Atendiendo el principio de buena fe y lealtad procesal definido en el artículo 26 del COFJ, es necesario reconocer que la PGE al realizar su comparecencia a la presente acción de garantías jurisdiccionales solicitó la revocatoria de las medidas cautelares dictadas en la sustanciación del presente expediente, pedido con el cual se corrió traslado a las partes con la finalidad imperiosa de garantizar el principio de contradicción consagrado en el numeral 6 del artículo 168 de la CRE; aquello también guardaba relación con el particular de que la empresa pública que figura como accionada solicitó la revocatoria de la medida cautelar dentro de un momento procesal idóneo u oportuno, pedido que conforme se avizora de la información obrante en el expediente fue negado bajo la línea motivacional que este juzgador consideró pertinente, auto que cabe enfatizar **no fue impugnado** conforme (...) el artículo 35 de la LOGJCC (énfasis original).

⁷⁶ Art. 28 de la LOGJCC: Efecto jurídico de las medidas. - El otorgamiento de medidas cautelares y su adopción no constituiría prejulgamiento sobre la declaración de la violación ni tendrán valor probatorio en el caso de existir una acción por violación de derechos.

⁷⁷ Art. 35 de la LOGJCC.

⁷⁸ Cuando la jueza o juez considere que no procede la revocatoria, deberá determinar las razones mediante auto, que podrá ser apelado en el término de tres días.

artículo 35 de la LOGJCC que obliga a informar al juez sobre la ejecución de la medida cautelar para que proceda la revocatoria. Esto se debe a que la finalidad de la revocatoria en estos casos es evitar la vigencia indefinida de medidas cautelares que carecen de sustento, por lo que, exigir la ejecución previa de la medida correspondería a prolongar una situación que vulnera los fines de la garantía constitucional.

- 99.** En el presente caso, conforme los antecedentes descritos se verifica que en los pedidos de revocatoria tanto CNEL como la PGE, argumentaron que la medida cautelar no tenía fundamento; además, se evidencia que CNEL una vez que cumplió con la medida informó a la Unidad Judicial sobre la ejecución de la medida cautelar y solicitó una vez más su revocatoria, al respecto, este Organismo ha señalado:

En estos casos, cuando la solicitud de revocatoria de las medidas cautelares sea interpuesta por considerar que no existe fundamento constitucional para su adopción, la condición de presentar un informe sobre el cumplimiento de las medidas cautelares concedidas para que proceda dicha solicitud de revocatoria, sin que ello signifique menoscabar la efectividad de la medida cautelar, y adoptarse por parte del juez constitucional las medidas coercitivas necesarias para su eficaz cumplimiento, no constituye impedimento o motivo para que el juez constitucional, que incluye a las Cortes Provinciales de Justicia en sede de apelación, valore y se pronuncie sobre los argumentos o pruebas presentados con tal solicitud de revocatoria (...).⁷⁹

- 100.** Teniendo en cuenta lo anterior, la revocatoria es la medida rápida y directa que prevé el ordenamiento jurídico para evitar que una medida cautelar constitucional autónoma concedida sin fundamento, improcedente o desnaturalizada, siga vigente de manera indefinida. En el presente caso es evidente que el operador de justicia no actuó con la debida celeridad, contraviniendo expresamente el ordenamiento jurídico.
- 101.** En el caso concreto, pese a los reiterados pedidos de revocatoria, realizados tanto por CNEL como por la PGE, el juez de la Unidad Judicial hizo caso omiso a estas solicitudes. De este modo mantuvo vigente la medida cautelar improcedente hasta que CNEL cumplió con el pago de los haberes laborales. Apenas el 08 de septiembre de 2023, esto es, luego de haber transcurrido más de nueve meses desde la primera solicitud de revocatoria, el juez de la Unidad Judicial se pronunció respecto a esta solicitud, esto una vez que, tal como se evidencia en los párrafos anteriores medió toda una fase de ejecución para obligar a CNEL al pago de los valores.
- 102.** El juez de la Unidad Judicial debía, en forma inmediata y sin dilataciones indebidas, resolver el pedido de revocatoria de una medida cautelar constitucional

⁷⁹ CCE, sentencia 052-11-SEP-CC, caso 0502-11-EP, 15 de diciembre de 2011, p. 17 y 18.

desnaturalizada que ilegítimamente ordenó el pago de la liquidación de haberes laborales en el marco de un contrato colectivo. Esta controversia como ya se ha analizado anteriormente, no es susceptible de una medida cautelar, pues no se evidencian los requisitos exigidos para encontrarse dentro del marco jurídico aplicable.

- 103.** Además, se evidencia que el juez de la Unidad Judicial, hizo caso omiso a las reiteradas solicitudes de revocatoria de la medida cautelar autónoma, es decir, nunca existió la negativa de revocatoria; sino que esperó hasta que se realice el pago dispuesto, lo que impidió que CNEL tenga habilitada la opción de interponer el recurso de apelación para que el superior la revise y así evite que la medida cautelar concedida se mantenga vigente.
- 104.** Esta conducta resulta contraria a lo dispuesto en el artículo 75 de la Constitución de la República del Ecuador, que reconoce el derecho a la tutela judicial efectiva,⁸⁰ el cual, conforme a la jurisprudencia constitucional, comprende tres elementos: i) el acceso a la justicia, ii) la debida diligencia, y iii) la ejecutoriedad de las decisiones.⁸¹ En particular, la debida diligencia impone a las y los juzgadores el deber de tramitar los procesos a su cargo con cuidado, atención y dentro de un tiempo razonable, asegurando que las personas reciban respuestas oportunas y motivadas a sus peticiones.
- 105.** Al respecto, este Organismo ha señalado que las autoridades judiciales se encuentran en la obligación de sujetar su actuación a la debida diligencia de los procesos sometidos a su conocimiento, dando una oportuna contestación a las solicitudes efectuadas por las partes procesales. Así, cuando el juez omite resolver solicitudes relevantes para el proceso como en el presente caso, en que se solicitó la revocatoria de una medida cautelar autónoma, al no haber sido atendida el juez incumplió con su deber de actuar con debida diligencia. La falta de respuesta oportuna afectaría el derecho de las partes de activar mecanismos de impugnación como el recurso de apelación vulnerando la tutela judicial efectiva en el componente de la debida diligencia.
- 106.** Por todo lo expuesto, esta Corte concluye que el recurso de revocatoria es el mecanismo más efectivo para evitar que una medida cautelar constitucional autónoma siga vigente en forma indefinida, si se ha configurado alguno de los supuestos previstos

⁸⁰ CRE, art. 75.- Toda persona tiene derecho al acceso gratuito a la justicia y a la tutela efectiva, imparcial y expedita de sus derechos e intereses, con sujeción a los principios de inmediación y celeridad; en ningún caso quedará en indefensión. El incumplimiento de las resoluciones judiciales será sancionado por la ley.

⁸¹ CCE, sentencia 889-20-JP/21, 10 de marzo de 2021, párr. 112; sentencia 2806-19-EP/24, 17 de enero de 2024, párr. 20.

en el artículo 35 de la LOGJCC expuestos en el párrafo 97 *supra*. Con mayor celeridad, deberá resolverse este recurso si la medida cautelar constitucional fue concedida sin fundamento, era improcedente o desnaturalizada. Además, dada su naturaleza provisional por la finalidad que persigue esta garantía, la revocatoria es el recurso directo con el que cuenta el accionado u obligado de la medida cautelar constitucional para revertir una decisión que, por ser *inaudita parte*, sería la única forma de contrastar lo alegado por el solicitante de la medida.⁸²

- 107.** Por lo tanto, las solicitudes de revocatoria de una medida cautelar constitucional deben ser resueltas a la brevedad posible y sin dilataciones indebidas, atendiendo la celeridad de estos procedimientos.

8. Efectos de la sentencia de revisión

- 108.** En lo referente al efecto sobre la decisión revisada, este Organismo ha distinguido dos escenarios posibles: (i) que además de emitir criterios jurisprudenciales de carácter general, la sentencia de revisión tenga efectos sobre la decisión judicial seleccionada que se encuentra bajo revisión; y, (ii) que esta tenga únicamente efectos generales aplicables a casos análogos, y no respecto de la decisión que se analiza.⁸³
- 109.** *Sobre (i).* La Corte ha sostenido que este procede bajo dos supuestos en los cuales son inaplicables los plazos de los numerales 6 y 7 del artículo 25 de la LOGJCC:⁸⁴ “cuando la Corte constate que (1) en el proceso de origen existe una vulneración de derechos que no ha sido reparada o que (2) existe una desnaturalización que requiera ser corregida”⁸⁵ o (3) en casos en los que las judicaturas de instancia han aceptado garantías jurisdiccionales manifiestamente improcedentes.⁸⁶
- 110.** *Sobre (ii).* Este Organismo ha señalado que, en los demás supuestos, el principio general es que la sentencia de revisión únicamente establezca criterios jurisprudenciales generales para casos análogos.⁸⁷

⁸² CCE, sentencia 12-23-JC/24, 28 de febrero de 2024, párr. 147.

⁸³ CCE, sentencia 2231-22-JP/23, 7 de junio de 2023, párr. 27; y, sentencia 552-20-JP/25, 6 de febrero de 2025, párr. 41.

⁸⁴ CCE, sentencia 159-11-JH/19, 26 de noviembre de 2019, párrs. 8–11; sentencia 1178-19-JP/21, 17 de noviembre de 2021, párr. 7; y, sentencia 3664-22-JP/24, 28 de febrero de 2024, párr. 6.

⁸⁵ CCE, sentencia 2231-22-JP/23, 7 de junio de 2023, párr. 27.

⁸⁶ CCE, sentencia 522-20-JP/25, 06 de febrero de 2025, párr. 47.

⁸⁷ *Ibíd.*

- 111.** Ahora bien, la presente sentencia de revisión, además de emitir criterios jurisprudenciales de carácter general, también tendrá efectos sobre el auto que concedió las medidas cautelares (**escenario i**). Pues, como se advirtió en los párrafos precedentes existe una desnaturalización de la medida cautelar autónoma, como consecuencia de aquello se dispuso valores a cancelar por parte de CNEL; y, además, se advierte una vulneración a un derecho procesal por parte de la autoridad judicial, al solicitar la revocatoria de la medida cautelar desnaturalizada (**2**).

9. Declaración del abuso del derecho

9.1. Análisis de la conducta del abogado peticionario de la medida cautelar

- 112.** Esta Corte respecto al abuso y desnaturalización de las garantías jurisdiccionales ha dicho:

[...] constituye un manifiesto abuso y un fraude a la confianza que la Constitución depositó en los juzgadores como vehículos para la garantía jurisdiccional de los derechos. Esta actuación arbitraria genera una vulneración grave del derecho a la seguridad jurídica y un considerable daño a la administración de justicia constitucional. En los últimos años, la Corte observa que ha existido un creciente abuso y desnaturalización de las garantías jurisdiccionales, que ha llevado a que se dicten —y, en muchos casos, se ejecuten— sentencias y resoluciones que son abiertamente contrarias a la Constitución y a la LOGJCC. Este fenómeno amenaza la legitimidad del sistema de garantías jurisdiccionales pues incide negativamente en la percepción que existe en la ciudadanía sobre estos mecanismos y su utilidad para garantizar la protección efectiva de los derechos [...].⁸⁸

- 113.** Al respecto, esta Corte pasa a analizar si las actuaciones de la abogada patrocinadora de la medida cautelar constituirían un presunto abuso del derecho a accionar. La Corte Constitucional, en la sentencia 1455-23-JP/24, determinó que, para declarar el abuso del derecho, se deben examinar los siguientes elementos:

- 1.** El elemento subjetivo, que se refiere a los peticionarios o a las abogadas y abogados que presenten acciones de garantías jurisdiccionales.
- 2.** La conducta, que puede consistir en:
 - 2.1** Proponer varias acciones de forma simultánea o sucesiva por el mismo acto u omisión, alegando la violación del mismo derecho y en contra de las mismas personas;
 - 2.2** Presentar peticiones de medidas cautelares de mala fe; o,
 - 2.3** Desnaturalizar el objeto de las garantías jurisdiccionales con ánimo de causar daño.

⁸⁸ CCE, sentencia 2231-22-JP/23, 7 de junio de 2023, párrs. 63 y 64.

- 114.** En caso de verificarse la conducta prevista en el supuesto 2.1, corresponde que el juez o jueza constitucional ejerza las facultades correctivas y coercitivas previstas en el COFJ.⁸⁹ Ahora bien, en los supuestos contenidos en los párrafos 2.2 y 2.3, además de ejercer las referidas facultades correctivas y coercitivas, los jueces y juezas constitucionales también deben remitir el expediente al Consejo de la Judicatura, a fin de que imponga las sanciones pertinentes.⁹⁰ Ello, sin perjuicio de la posible responsabilidad civil o penal de los abogados o peticionarios.⁹¹
- 115.** A criterio de la Corte la actuación de la abogada Sonia Fernanda Ulloa Ulloa incurrió en abuso del derecho, conforme lo establece el artículo 23 de la LOGJCC, por: (i) presentar una medida cautelar autónoma para precautar los derechos derivados de un contrato colectivo y sus posibles perjuicios económicos (elemento subjetivo); y, (ii) usar la vía constitucional para conocer un asunto exclusivamente ordinario, proveniente del reclamo de haberes laborales producto de un contrato colectivo, cuando estos asuntos deben ser dirimidos a través de los procedimientos ordinarios establecidos para su reclamación (conducta).
- 116.** Como se indicó previamente, el abuso del derecho requiere el ánimo de causar daño. Por la naturaleza subjetiva de este requisito, no necesariamente debe demostrarse a través de una prueba directa, sino que puede ser probado a través de una serie de indicios que, en conjunto, le permitan a la autoridad judicial inferir la intención de causar daño.⁹²
- 117.** En el caso concreto, se verifica que, aunque las alegaciones y pretensiones formuladas en la demanda del proceso de origen hacían referencia a una presunta vulneración de derechos constitucionales conforme lo señalado en el párrafo 18 *supra*, en realidad, buscaban obtener beneficios económicos derivados de la contratación colectiva mediante una medida cautelar autónoma. De esta manera, se utilizó la vía constitucional para ventilar un asunto de naturaleza exclusivamente ordinaria. En consecuencia, queda evidenciado un uso indebido de las garantías jurisdiccionales, desnaturalizando su finalidad. Es decir, utilizaron la medida cautelar para que el juez constitucional conceda una pretensión contraria a lo dispuesto en la Constitución y la ley.

⁸⁹ CCE, sentencia 2231-22-JP/23, 7 de junio de 2023, párr. 70.

⁹⁰ COFJ, artículo 336.

⁹¹ CCE, sentencia 2231-22-JP/23, 7 de junio de 2023, párr. 70.

⁹² *Ibíd.*, párr. 72

- 118.** Esta actuación, en opinión de la Corte, permite inferir el ánimo de causar daño a la administración de justicia constitucional y al propio Estado en la persona jurídica de CNEL EP, al pretender que prospere una pretensión que desnaturalizó una garantía jurisdiccional, distorsionando su objeto, con la única finalidad de obtener beneficios económicos. Por lo expuesto, la Corte considera que existen suficientes indicios para inferir que, en este caso, los accionantes, a través de su abogada patrocinadora Sonia Fernanda Ulloa Ulloa⁹³ abusaron de la medida cautelar con ánimo de causar daño.
- 119.** Por lo expuesto, la Corte determina la existencia de abuso del derecho por incurrir en la conducta 2.3 identificada en el párrafo 115 *supra*, al haberse verificado el elemento subjetivo y el ánimo de la abogada de causar daño a la administración de justicia constitucional al haber solicitado una medida cautelar para el reclamo de haberes laborales producto de un contrato colectivo. Por lo que, corresponde declarar el abuso del derecho y ordenar al Consejo de la Judicatura que inicie el respectivo proceso disciplinario contra de la abogada Sonia Fernanda Ulloa Ulloa.
- 120.** Finalmente, la Corte recuerda a los abogados su deber de actuar al servicio de la justicia y patrocinar a sus clientes con sujeción a los principios de lealtad, probidad, veracidad, honradez y buena fe⁹⁴ y los insta a activar las garantías jurisdiccionales solo para la tutela de derechos fundamentales y no como mecanismos supletorios a la jurisdicción ordinaria.

10. Conclusiones

- 121.** A continuación, la Corte estima pertinente sintetizar las conclusiones a las que ha arribado en el razonamiento de esta sentencia:
- 121.1.** Las medidas cautelares autónomas empleadas para el cumplimiento de obligaciones derivadas de un contrato colectivo de trabajo, al no estar dentro del objeto de esta garantía jurisdiccional no cumplen con el criterio de verosimilitud.
- 121.2.** Es contrario al objeto y a la naturaleza de las medidas cautelares autónomas concederlas para dirimir un incumplimiento de beneficios derivados de un contrato colectivo de trabajo y, disponer una medida de reparación. Este tipo de situaciones requieren de un pronunciamiento de fondo en la justicia

⁹³ El 28 de julio de 2025, la abogada Sonia Fernanda Ulloa Ulloa presentó ante este Organismo un informe de descargos en relación con la alegación de abuso del derecho.

⁹⁴ COFJ, artículo 330, numerales 1 y 2.

ordinaria y, de otro lado, al conceder una medida cautelar autónoma no es factible disponer una medida de reparación. Además, conforme se determinó, la pretensión de los accionantes tiene una vía específica ante a los jueces de lo laboral.

- 121.3.** La presentación de una medida cautelar fundada en la supuesta vulneración de derechos como consecuencia del incumplimiento y pago retroactivo de obligaciones derivadas de un contrato colectivo de trabajo no justifica su transformación en una garantía jurisdiccional de conocimiento. Este tipo de conflictos tiene una vía ordinaria para su resolución, ya que la vía constitucional no es la adecuada para exigir el cumplimiento de obligaciones contractuales ni de haberes laborales.
- 121.4.** Los jueces encargados del cumplimiento de las decisiones emitidas en materia constitucional, en virtud del principio de mínima intervención penal, deberán priorizar otras vías procesales idóneas y eficaces que dispone la LOGJCC y el COFJ para su cumplimiento. Luego de agotadas estas vías, podrán evaluar el envío del expediente a FGE ante el presunto delito de incumplimiento de decisiones legítimas de autoridad competente. Además, no es obligación de los jueces ejecutores de decisiones constitucionales remitir de forma automática a FGE el expediente, ante el pedido de la parte procesal afectada por el incumplimiento.
- 121.5.** Las solicitudes de revocatoria de medidas cautelares deberán ser resueltas a la brevedad posible y sin dilaciones indebidas, atendiendo la celeridad de estos procedimientos.
- 122.** Este Organismo reitera que la desnaturalización de las garantías jurisdiccionales implica un contexto de debilitamiento del sistema de justicia constitucional,⁹⁵ en el que usuarios, abogados en libre ejercicio, operadores de justicia y funcionarios administrativos actúan de forma contraria al objeto de estos mecanismos concebidos para prevenir, cesar o reparar eventuales vulneraciones de derechos contenidos en la Constitución e instrumentos internacionales sobre derechos humanos.⁹⁶
- 123.** La Corte, en la presente sentencia de revisión, observó que mediante una medida cautelar autónoma se resolvió sobre el incumplimiento de obligaciones derivadas de

⁹⁵ En sentido similar véase la sentencia 12-23-JC/24, 28 de febrero de 2024, párr. 177.

⁹⁶ Artículo 6 de la LOGJCC.

un contrato colectivo de trabajo, puntualmente el pago de haberes laborales con efecto retroactivo. Además, mediante el empleo de esta garantía jurisdiccional, se dispuso que CNEL pague la suma de \$ 1.971.308.75 pues a criterio del juzgador que las concedió y de las pretensiones de los accionantes “sus derechos debían ser reparados”.

- 124.** Además, la Corte evidenció que el juez extralimitó sus funciones para el cumplimiento de una decisión desnaturalizada incluso imponiendo multa compulsiva. Además, la jueza suplente Gina Marisol Zambrano Zambrano⁹⁷ remitió sin más y a pedido de una parte procesal el expediente a FGE (ver párrafo 80.4). De otro lado, el juzgador ante los constantes pedidos de revocatoria no ofreció una respuesta explícita a CNEL, esto aconteció únicamente cuando se verificó el pago de los valores solicitados por los accionantes por parte de CNEL. Para este Organismo, las actuaciones antes referidas, se alejan del objeto de las medidas cautelares autónomas. Tal situación se ocasionó por la inobservancia del juzgador en cuanto a su deber de actuar con la debida diligencia y el irrespeto al ordenamiento jurídico por parte de la abogada en libre ejercicio profesional. Lo antes expuesto pone de manifiesto la degradación de los valores éticos y de integridad judicial, situación que a la postre afecta gravemente la confianza de la ciudadanía en todo el sistema de administración de justicia constitucional.⁹⁸

11. Decisión

En mérito de lo expuesto, administrando justicia constitucional y por mandato de la Constitución de la República del Ecuador, el Pleno de la Corte Constitucional resuelve:

- 1. Revocar** el auto resolutorio que concedió las medidas cautelares autónomas en el proceso 13338-2022-00663 y dejar sin efecto todo lo actuado con posterioridad dentro del proceso.
- 2. Notificar** esta decisión de declaratoria de abuso del derecho al Consejo de la Judicatura, a fin de que, en el término máximo de tres meses desde la notificación, inicie los procedimientos y determine las sanciones que correspondan a la abogada Sonia Fernanda Ulloa Ulloa.

⁹⁷ Quien actuó en reemplazo del juez Danilo García desde el 17 hasta el 26 de abril de 2023.

⁹⁸ CCE, sentencia 12-23-JC/24, 28 de febrero de 2024, párr. 177.

3. **Disponer** al Consejo de la Judicatura que, en el término de 20 días desde la notificación, difundan el contenido de esta sentencia a todos los jueces, ayudantes judiciales y secretarios judiciales, a través del correo institucional.
4. **Disponer** al Consejo de la Judicatura que la presente sentencia se incluya como parte del contenido de los programas de formación continua de la Escuela de la Función Judicial. En el término máximo de 20 días, el representante de la Escuela de la Función Judicial deberá informar a la Corte Constitucional sobre el cumplimiento de esta medida; además, deberá remitir un informe sobre las capacitaciones efectivamente impartidas que incluya los respectivos verificables en un plazo de 10 meses a partir de la notificación de la sentencia.
5. **Disponer** que CNEL recupere la totalidad de los valores pagados a los accionantes como consecuencia de la medida cautelar otorgada mediante auto resolutorio de 05 de diciembre de 2022, y que dichos valores sean devueltos con el fin de resguardar los recursos públicos. CNEL deberá remitir un informe detallado de los valores recuperados cada seis meses, hasta la recuperación total de los valores cancelados. Esta medida se ordena bajo prevenciones de aplicación de la sanción prevista en el artículo 86 numeral 4 de la Constitución de la República. Para el cumplimiento de esta medida deberá observar lo siguiente:
 - 5.1. Identificar a los beneficiarios del auto resolutorio que concedió la medida cautelar autónoma.
 - 5.2. Deberá efectuar la correspondiente liquidación de los montos que fueron entregados a cada uno de los beneficiarios del auto que concedió la medida cautelar autónoma.
 - 5.3. Deberá generar los actos administrativos de determinación y liquidación de obligaciones de cada uno de los beneficiarios de la medida cautelar autónoma, que derivan de la presente sentencia de revisión. Dichos actos deberán ser notificados a cada uno de los beneficiarios correspondientes.
 - 5.4. Una vez que se hayan ejecutado los pasos que anteceden, CNEL EP deberá ejecutar todos los actos administrativos y judiciales, mecanismos extrajudiciales y métodos alternativos de solución de conflictos a su alcance para recuperar los montos indebidamente pagados.

- 5.5. La recuperación de los montos indebidamente pagados deberá realizarse de manera proporcional, en cada caso, sin que esto afecte la subsistencia y vida digna. En caso de devoluciones realizadas a través de descuentos en la pensión jubilar estas no podrán implicar descuentos mensuales que superen el 50% de un SBU y se observará lo establecido en las sentencias 105-10-JP/21 y 725-15-JP/23.
6. **Disponer** al Consejo de la Judicatura que, de ser el caso, realice las gestiones para la devolución de los valores a CNEL por concepto de multas compulsivas aplicadas por parte del juez de la Unidad Judicial Multicompetente en materia no penales y adolescentes infractores con sede en el cantón Montecristi, provincia de Manabí, Danilo Antonio García Mera, para el cumplimiento del auto resolutorio de 05 de diciembre de 2022. El cumplimiento de esta medida deberá ser informarse a esta Corte en un plazo de 3 meses contados a partir de la notificación de la presente sentencia.
7. Disponer la devolución de los expedientes a la judicatura de origen y el archivo de la medida cautelar.
8. Notifíquese, publíquese y cúmplase.

Jhoel Escudero Soliz
PRESIDENTE

Razón: Siento por tal, que la sentencia que antecede fue aprobada por el Pleno de la Corte Constitucional con nueve votos a favor de los jueces constitucionales Karla Andrade Quevedo, Jorge Benavides Ordóñez, Alejandra Cárdenas Reyes, Jhoel Escudero Soliz, Alí Lozada Prado, Raúl Llasag Fernández, Richard Ortiz Ortiz, Claudia Salgado Levy y José Luis Terán Suárez, en sesión jurisdiccional ordinaria de jueves 07 de agosto de 2025.- Lo certifico.

Firmado electrónicamente
Aída García Berni
SECRETARIA GENERAL