

REGISTRO OFICIAL[®]

ÓRGANO DE LA REPÚBLICA DEL ECUADOR



SUMARIO:

Págs.

CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR

DICTAMEN Y SENTENCIA:

37-23-CN/25 En el Caso No. 37-23-CN Se absuelve la consulta de constitucionalidad de norma No. 37-23-CN	2
8-25-CP/25 En el Caso No. 8-25-CP Se niega y se archiva la solicitud de dictamen previo de constitucionalidad de la propuesta para consulta popular No. 8-25-CP	47



Sentencia 37-23-CN/25
Juez ponente: Richard Ortiz Ortiz

Quito, D.M., 11 de septiembre de 2025

CASO 37-23-CN

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

SENTENCIA 37-23-CN/25

Resumen: La Corte Constitucional absuelve la consulta de constitucionalidad de norma del artículo 126 del Código Civil, en cuanto a su aplicación al proceso judicial concreto de divorcio por abandono injustificado por más de seis meses ininterrumpidos. La Corte determina que la aplicación de la norma consultada efectúa un trato discriminatorio injustificado al cónyuge que se hubiere vuelto persona con discapacidad intelectual o persona sorda, que no puede darse a entender de manera verbal, por escrito o por lengua de señas, cuando le prohíbe la disolución del vínculo matrimonial y ha sido abandonado. La Corte considera que la norma consultada, si bien tiene como fin constitucional la atención prioritaria, la protección reforzada y el cuidado de la persona con discapacidad intelectual o auditiva, que no puede darse a entender por ningún medio, no es necesaria en el caso concreto porque existen otras medidas más benignas para cumplir tal fin constitucional.

Índice

1. Antecedentes procesales	
2. Competencia	
3. Identificación de la norma cuya constitucionalidad se consulta.....	
4. Argumentos de la consulta de norma.....	
4.1. Argumentos de la Corte Provincial.....	
4.2. Argumentos de la Asamblea Nacional	
4.3. Argumentos de la Presidencia de la República	
4.4. Argumentos de la Procuraduría General del Estado	
5. Análisis constitucional	
5.1. Delimitación de la consulta	
6. Resolución del problema jurídico.....	
6.1. ¿La aplicación del artículo 126 del Código Civil en el caso concreto contraviene a los artículos 11.2 y 66.4 de la Constitución (derecho a la igualdad y no discriminación) al prohibir el divorcio cuando uno de los cónyuges se hubiere vuelto persona con discapacidad intelectual o persona sorda, que no puede darse a entender de manera verbal, por escrito o por lengua de señas, y ha sido abandonado?.....	
(i) Análisis sobre situación de comparabilidad	
(ii) Constatación de un trato diferenciado.....	

- (iii) Verificación del trato diferenciado –justificado o discriminatorio– ..
 - a. Fin constitucionalmente válido
 - b. Idoneidad
 - c. Necesidad
- 7. Consideraciones adicionales.....
- 8. Efectos de la sentencia
- 9. Decisión

1. Antecedentes procesales

1. El 3 de abril de 2023, Zoila del Rocío Reyes Morocho, curadora y representante legal de Segundo Manuel Morocho Guamán (“**actor**”),¹ en virtud de la declaración previa de su interdicción,² presentó una demanda de divorcio contra Teresa de Jesús Pardo (“**demandada**”). El actor solicitó que se declare disuelto el vínculo matrimonial por el abandono injustificado de la demandada por más de seis meses ininterrumpidos.
2. El 25 de mayo de 2023, la Unidad Judicial de Familia, Mujer, Niñez y Adolescencia con sede en el cantón Loja, provincia de Loja (“**Unidad Judicial**”), negó la demanda por improcedente.³ El actor interpuso un recurso de apelación.
3. El 5 de octubre de 2023, la Sala Especializada de lo Civil, Mercantil, Laboral, Familia, Niñez, Adolescencia y Adolescentes Infractores de la Corte Provincial de Justicia de Loja (“**Corte Provincial**”), en decisión de mayoría, elevó una consulta de norma a esta Magistratura sobre la constitucionalidad del artículo 126 del Código Civil.
4. El 24 de octubre de 2023, la causa fue sorteada y su conocimiento correspondió al juez constitucional Richard Ortiz Ortiz.

¹ Proceso 11203-2023-00809. El actor alegó que el 5 de julio de 2021 la demandada abandonó el hogar matrimonial que mantenían, “según ella mismo manifiesta en una denuncia presentada en la Junta Cantonal de Protección de Derechos de Loja”. Precisó que, tras ser abandonado, su salud se deterioró “a tal punto que ha tenido que ser declarado interdicto”. A su demanda, el actor adjuntó la resolución de declaratoria de interdicción definitiva emitida el 4 de enero de 2023 dentro del proceso 11203-2022-01146.

² Proceso 11203-2022-01146. En esta causa se declaró la interdicción del actor por comprobarse que “adolece **deterioro cognitivo permanente e irreversible**” (énfasis añadido). Los hijos del actor alegaron que su padre estaría bajo su cuidado, porque “ha venido sufriendo problemas mentales, los cuales se agravaron a raíz de un accidente de tránsito”. También, los hijos del actor practicaron como prueba una pericia que concluía que se le ha “diagnosticado **sordera aguda, falta de memoria, esfera cognoscitiva completamente disminuida**, con enfermedad de Alzheimer” (énfasis añadido).

³ La Unidad Judicial explicó que al actor “le ha sobrevenido el deterioro de su salud mental” durante el matrimonio que demanda su disolución, al punto que se lo declaró interdicto definitivamente. Así, precisó “que no se puede dejar de inobservar lo establecido en [el artículo 126 de] nuestro Código Civil” que prohibiría disolver el vínculo matrimonial del cónyuge que se hubiere vuelto persona con discapacidad intelectual o persona sorda que no puede darse a entender.

5. El 14 de diciembre de 2023, el Primer Tribunal de la Sala de Admisión de la Corte Constitucional admitió a trámite la consulta de norma **37-23-CN** y solicitó a la Asamblea Nacional, a la Presidencia de la República y a la Procuraduría General del Estado que se pronuncien sobre la constitucionalidad de la disposición consultada. Además, solicitó a la Asamblea Nacional remita los informes y documentos que dieron origen a la norma consultada.⁴
6. El 17 de enero y 5 de febrero de 2024, la Asamblea Nacional presentó el expediente íntegro de la Ley Orgánica de Discapacidades y un escrito pronunciándose sobre la constitucionalidad de la norma, respectivamente. Por su parte, el 18 y 23 de enero de 2024, la Presidencia de la República y la Procuraduría General del Estado presentaron escritos, en ese orden, por separado.
7. El 13 de marzo de 2025, en el marco de la renovación parcial de la Corte Constitucional fueron posesionados la jueza constitucional Claudia Salgado Levy y los jueces constitucionales Jorge Benavides Ordóñez y José Luis Terán Suárez.
8. El 18 de julio de 2025, el juez constitucional Richard Ortiz Ortiz avocó conocimiento de la causa y solicitó a la Asamblea Nacional, a la Presidencia de la República y a la Procuraduría General del Estado presenten un informe actualizado sobre los argumentos que fundamentan la presente consulta de constitucionalidad de norma.
9. El 25 de julio de 2025, la Presidencia de la República y la Asamblea Nacional presentaron sus informes actualizados.

2. Competencia

10. El Pleno de la Corte Constitucional es competente para conocer y resolver las consultas de norma dentro del control concreto de constitucionalidad, de conformidad con los artículos 428 de la Constitución de la República y 142 de la LOGJCC.

3. Identificación de la norma cuya constitucionalidad se consulta

11. La Corte Provincial identificó al artículo 126 del Código Civil como norma consultada para que la Corte Constitucional se pronuncie sobre su constitucionalidad. Esta norma establece lo siguiente:

⁴ La Sala de Admisión estuvo conformada por la jueza constitucional Karla Andrade Quevedo y por los jueces constitucionales Jhoel Escudero Soliz y Richard Ortiz Ortiz.

Art. 126.- El vínculo matrimonial del cónyuge que se hubiere vuelto persona con discapacidad intelectual o persona sorda, que no puede darse a entender de manera verbal, por escrito o por lengua de señas, no podrá disolverse por divorcio.

4. Argumentos de la consulta de norma

4.1. Argumentos de la Corte Provincial

12. La Corte Provincial identifica como norma consultada al artículo 126 del Código Civil. Además, afirma que esta disposición se contrapone a los derechos a la igualdad y no discriminación (arts. 11.2 y 66.4 CRE), a la tutela judicial efectiva (art. 75 CRE), y al debido proceso en la garantía del cumplimiento de normas y derechos de las partes (art. 76.1 CRE). En lo principal, argumenta:

12.1. Sobre la supuesta incompatibilidad de la norma consultada con el derecho a la **igualdad y no discriminación** (arts. 11.2 y 66.4 CRE), la Corte Provincial transcribió los artículos que reconocen este derecho y citó las sentencias 286-16-SEP-CC y 019-16-SIN-CC. En esa línea, arguyó lo siguiente:

12.1.1. La prohibición del artículo 126 del Código Civil “resulta inaceptable e injustificada porque [...] todo justiciable puede acceder con el derecho de acción a incoar una demanda y obtener una respuesta motivada [...], no así las personas a la [sic] que le sobreviene discapacidad intelectual, o persona sorda”.⁵ Además, expresó que, aun cuando la persona se hubiere vuelto una persona con discapacidad durante el matrimonio, no se puede limitar su accionar judicial por su condición misma de ser humano y desconocer “la autonomía de su voluntad, independientemente de su discapacidad”.⁶

12.1.2. La norma consultada prohíbe injustificadamente divorciarse a los cónyuges –cualquiera que sea la causal que se invoque– cuando se verifique que a uno de ellos le ha sobrevenido una discapacidad intelectual o se hubiere vuelto una persona sorda, que no puede darse a entender de manera verbal, por escrito o por lengua de señas.

12.2. En relación con la aparente tensión entre la norma consultada y el derecho a la **tutela judicial efectiva** (art. 75 CRE), la Corte Provincial expresó:

⁵ Expediente procesal de segunda instancia 11203-2023-00809, auto de 5 de octubre de 2023, fs. 14-14v.

⁶ *Ibid.*, fs. 14v.

12.2.1. El artículo 126 del Código Civil niega anticipadamente la acción de divorcio “frente a las causales que se puedan justificar”.⁷ Así, sostuvo que “es completamente prohibitiva la norma [consultada] en cuanto jamás una persona con discapacidad intelectual (que es el presente caso) pueda divorciarse de su cónyuge”,⁸ obligándolo a mantener el vínculo matrimonial.

12.2.2. Podrían darse casos en los que la conducta del cónyuge al que le ha sobrevenido una discapacidad mental puede volverse agresiva e intratable; sin embargo, en este escenario no podría disolverse el vínculo matrimonial. De tal manera, afirmó:

[C]on la prohibición de la norma en estudio se estaría obligando a uno de los cónyuges a vivir en circunstancias inhumanas que atentan derechos constitucionales como el derecho a una vida digna, a la vida, salud, y a la integridad personal, (Art. 66.2 y 3 CRE) [sic]; coartando así mismo el derecho del cónyuge no afectado con la discapacidad a que en un futuro no pueda rehacer su vida, contraer nuevas nupcias, ni poseer el estado civil que elija por sus propios intereses.⁹

12.3. Respecto de la supuesta incompatibilidad de la norma consultada con el derecho al **debido proceso en la garantía del cumplimiento de normas y derechos de las partes** (art. 76.1 CRE), la Corte Provincial únicamente citó la norma constitucional y no esgrimió argumentos independientes.

13. Finalmente, sobre la **relevancia** de la disposición normativa consultada y su relación con la decisión definitiva del caso en concreto, la Corte Provincial aseveró:

En este caso, porque la absolución de la consulta daría la posibilidad a la representante legal del accionante, quien que [sic] se encuentra abandonado de su esposa, la posibilidad de que se analice su pretensión sin las restricciones que se desprenden del art. 126 del Código Civil; más cuando la causal del divorcio invocada, haya podido justificarse con la prueba aportada en el proceso.¹⁰

4.2. Argumentos de la Asamblea Nacional

⁷ *Ibid.*, fs. 13v.

⁸ *Ibid.*, fs. 13v.

⁹ *Ibid.*, fs. 13v.

¹⁰ *Ibid.*, fs. 14v.

14. La Asamblea Nacional explicó que el “matrimonio es una institución JURÍDICA, que conjuga un conjunto de derechos y obligaciones entre los cónyuges”,¹¹ que requiere de la “espontanea [sic] voluntad de las partes para celebrar el matrimonio y la capacidad legal para contraerlo”.¹² Puntualizó que el ordenamiento jurídico “prevé la disolución, terminación de contrato, (matrimonio) [sic], desde varios escenarios como lo dispone el Código Civil, pero identifica una limitante o prohibición prevista en el artículo 126 [ibídem]”.¹³
15. En ese orden, argumentó que “el matrimonio se constituye sobre la base de igualdad de derechos y deberes de ambos cónyuges”,¹⁴ de manera que “el cónyuge está en el deber jurídico de brindar asistencia en cualquier etapa de la vida de una persona”.¹⁵ Al respecto, enfatizó que las personas con discapacidad formarían parte de un grupo de atención prioritaria “que históricamente por la condición que presentan han sido susceptibles a situaciones de desigualdad, exclusión, violencia o discriminación”,¹⁶ razón por la que “la norma impugnada incorpora la excepción de que el vínculo matrimonial no podrá disolverse por divorcio”.¹⁷
16. Añadió que, bajo la realidad de tal grupo de personas y por la obligación constitucional de “adoptar medidas específicas para garantizar la igualdad material de estos grupos [...], la norma objeto de consulta responde a una lógica constitucional de protección reforzada”.¹⁸ Por lo que, a su criterio la norma consultada “no debe entenderse como una restricción arbitraria al derecho al divorcio, sino como una medida proporcional y razonable que busca evitar situaciones de desamparo, abandono y vulnerabilidad extrema de quien, por su condición, no puede comprender, consentir ni participar en el proceso”.¹⁹ En tal sentido, sostuvo la constitucionalidad de la norma consultada, en consideración del principio *in dubio pro legislatore*.²⁰

4.3. Argumentos de la Presidencia de la República

¹¹ Causa 37-23-CN, escrito de 5 de febrero de 2024 ingresado electrónicamente a través de la plataforma SACC, p. 2.

¹² *Ibíd.*

¹³ *Ibíd.*

¹⁴ *Ibíd.*, p. 3.

¹⁵ *Ibíd.*

¹⁶ *Ibíd.*, p. 4.

¹⁷ *Ibíd.*

¹⁸ Causa 37-23-CN, escrito de 25 de julio de 2025 ingresado electrónicamente a través de la plataforma SACC, p. 3.

¹⁹ *Ibíd.*, p. 4.

²⁰ Causa 37-23-CN, escrito de 5 de febrero de 2024 ingresado electrónicamente a través de la plataforma SACC, p. 5.

17. La Presidencia de la República expuso brevemente el objeto de la consulta de constitucionalidad de norma e indicó que “los accionantes tienen derecho a impugnar la constitucionalidad de las normas [...]; y, como tal, están obligados a sustentar y demostrar ante las autoridades competentes lo alegado, de tal forma que las presunciones de constitucionalidad de la norma sean desvirtuadas”.²¹ Sobre este aspecto se ratificó más adelante en los mismos términos.²²

4.4. Argumentos de la Procuraduría General del Estado

18. La Procuraduría General del Estado se limitó a señalar casillero y correo electrónico para futuras notificaciones.

5. Análisis constitucional

5.1. Delimitación de la consulta

19. De acuerdo con el artículo 428 de la Constitución y el artículo 142 de la LOGJCC, la consulta de constitucionalidad de norma procede cuando una jueza o un juez, de oficio o a petición de parte, tiene una duda razonable sobre la aplicación de una norma legal a un caso en concreto por considerarla contraria a la propia Constitución o a los instrumentos internacionales de derechos humanos que establezcan derechos más favorables que los reconocidos en la Constitución.
20. El control concreto de constitucionalidad tiene como finalidad garantizar que las disposiciones jurídicas aplicadas dentro de los procesos judiciales guarden armonía con la Constitución y con los instrumentos internacionales de derechos humanos (art. 141 LOGJCC). Lo anterior, asegura la coherencia del ordenamiento jurídico y refuerza el principio de supremacía constitucional.²³
21. Esta Magistratura anota que su rol, en la absolución de consultas de norma, exige que analice la compatibilidad de una disposición jurídica frente a las normas constitucionales invocadas por la judicatura consultante, en relación a una causa puesta a su conocimiento. Es decir, se examina la constitucionalidad de una disposición jurídica exclusivamente **a la luz de los cargos invocados por la judicatura consultante**, quien tiene la carga argumentativa como lo ha señalado este Organismo

²¹ Causa 37-23-CN, escrito de 18 de enero de 2024 ingresado electrónicamente a través de la plataforma SACC, p. 1.

²² Causa 37-23-CN, escrito de 25 de julio de 2025 ingresado electrónicamente a través de la plataforma SACC, pp. 1 y 2.

²³ CCE, sentencia 2-19-CN/19, 28 de agosto de 2019, párr.18.

en la sentencia 001-13-SCN-CC.²⁴ En esta sentencia, la Corte Constitucional determinó que la consulta de constitucionalidad de norma debe contener: **(i)** identificación del enunciado normativo pertinente cuya constitucionalidad se consulta; **(ii)** identificación de los principios o reglas constitucionales que se presumen infringidos y las circunstancias, motivos y razones por las cuales dichos principios resultarían infringidos; y, **(iii)** explicación y fundamentación clara y precisa de la relevancia de la disposición normativa cuya constitucionalidad se consulta, respecto de la decisión definitiva de un caso concreto, o la imposibilidad de continuar con el procedimiento de aplicar dicho enunciado.²⁵

22. En otras palabras, les corresponde a las judicaturas consultantes cumplir con los siguientes parámetros:

22.1. Norma consultada: Individualizar con claridad la norma infraconstitucional que generaría la duda razonable respecto de su inconstitucionalidad, frente al caso concreto.²⁶

22.2. Argumentos sobre la inconstitucionalidad: Identificar aquellos preceptos constitucionales cuya infracción presumen y proporcionar razones suficientes sobre la forma en la que se configuraría la transgresión constitucional. Es decir, deben ofrecer argumentos claros, ciertos, específicos y pertinentes,²⁷ respecto exclusivamente de la duda razonable de la inconstitucionalidad de la norma consultada en relación al caso concreto.²⁸ Se debe prescindir de conjeturas y especulaciones sobre casos abstractos, es decir, no relacionados con el caso concreto.²⁹

22.3. Relevancia: Explicar detalladamente la manera en que la aplicación del precepto normativo consultado es determinante y específico para la decisión del proceso

²⁴ CCE, sentencia 16-22-CN/24, 21 de noviembre de 2024, párr. 19.

²⁵ CCE, sentencia 001-13-SCN-CC, caso 0535-12-CN, 6 de febrero de 2013, pp. 8 y 9.

²⁶ CCE, sentencia 002-17-SCN-CC, caso 0044-11-CN, 10 de mayo de 2017, p. 7.

²⁷ En el contexto de una consulta de constitucionalidad de norma: (i) un argumento claro implica explicar cuáles son las razones que permitan entender por qué se duda sobre la constitucionalidad de la norma infraconstitucional consultada; (ii) un argumento cierto exige que las razones proporcionadas se refieran específicamente a las normas infraconstitucionales consultadas, en el marco del proceso judicial concreto; (iii) un argumento específico es aquel que se refiere concreta y directamente con las normas infraconstitucionales consultadas, sin que lleguen a ser razones vagas, indeterminadas, indirectas o abstractas; y, (iv) un argumento pertinente demanda que las razones proporcionadas sustenten la duda razonable sobre inconstitucionalidad y mas no la forma en que se debería resolver el caso. Con relación a este asunto, véase por ejemplo el dictamen 2-25-OP/25, 24 de abril de 2025, párr. 30.

²⁸ *Ibid.*, p. 8.

²⁹ CCE, sentencia 39-21-CN/23, 19 de abril de 2023, párr. 21.

judicial, de acuerdo con la etapa procesal en la que la absolución de la consulta se generó y se tornare necesaria para continuar con la tramitación de la causa.³⁰

23. De tal forma, este Organismo advierte que la Corte Provincial **(i)** identificó al artículo 126 del Código Civil como disposición cuya constitucionalidad se consulta (ver párr. 11 *supra*). Asimismo, la Corte Provincial **(iii)** relacionó la relevancia de la norma consultada con la resolución del recurso de apelación en el sentido de que “la absolución de la consulta daría la posibilidad a la representante legal del accionante [...] de que se analice su pretensión sin las restricciones que se desprenden del art. 126 del Código Civil” (ver párr. 13 *supra*).³¹ En ese orden, se verifica el cumplimiento de estos dos presupuestos que exige la jurisprudencia constitucional que contenga la consulta de constitucionalidad de norma.

24. En lo que respecta a la **(ii)** identificación de los principios o reglas constitucionales que se presumen infringidos y las circunstancias y argumentos claros, ciertos, específicos y pertinentes por los cuales dichos principios resultarían infringidos, se observa que la Corte Provincial:

24.1. Por un lado, alegó esencialmente que la norma consultada es contraria al derecho de igualdad y no discriminación (arts. 11.2 y 66.4 CRE) y a la tutela judicial efectiva (art. 75 CRE). Sobre el derecho a la **igualdad y no discriminación**, argumentó que el artículo 126 del Código Civil desconoce la autonomía de la voluntad de las personas con discapacidad independientemente de su condición, y prohíbe injustamente el divorcio cuando uno de los cónyuges se hubiere vuelto persona con discapacidad intelectual o persona sorda, que no puede darse a entender de manera verbal, por escrito o por lengua de señas (ver párrs. 12.1.1, 12.1.2 *supra*). En cuanto al derecho a la **tutela judicial efectiva** arguyó que la norma consultada niega anticipadamente la demanda de divorcio por ser prohibitiva respecto de la persona con discapacidad intelectual o auditiva, que no puede darse a entender, como en el caso concreto (ver párr. 12.2.1 *supra*). En esa medida, se evidencia que la Corte Provincial cumplió este parámetro y, al referirse los cargos esencialmente a la constitucionalidad de la aplicación de la prohibición de disolver el vínculo matrimonial cuando la persona se hubiere vuelto persona con discapacidad intelectual o persona sorda,³² que no puede darse a entender, para evitar una reiteración argumentativa, se tratarán los cargos

³⁰ CCE, sentencia 002-17-SCN-CC, caso 0044-11-CN, 10 de mayo de 2017, p. 10.

³¹ Expediente procesal de segunda instancia 11203-2023-00809, auto de 5 de octubre de 2023, fs. 14-14v.

³² Este Organismo observa que, si bien la Corte Provincial resaltó la discapacidad intelectual del actor, también se le diagnosticó con **sordera aguda** en el proceso judicial de interdicción, sin que le sea posible darse a entender. Por lo que, se analizará más adelante ambos supuestos como parte de la integralidad de la norma consultada y de los contornos del caso concreto.

mencionados únicamente a través del derecho a la igualdad y no discriminación (arts. 11.2 y 66.4 CRE). En consecuencia, se formula el siguiente problema jurídico: **¿La aplicación del artículo 126 del Código Civil en el caso concreto contraviene a los artículos 11.2 y 66.4 de la Constitución (derecho a la igualdad y no discriminación) al prohibir el divorcio cuando uno de los cónyuges se hubiere vuelto persona con discapacidad intelectual o persona sorda, que no puede darse a entender de manera verbal, por escrito o por lengua de señas, y ha sido abandonado?**

- 24.2. Por otro lado, argumentó de manera abstracta que podrían existir escenarios en los que a cualquiera de los cónyuges les sobreviniera una discapacidad intelectual, “por la cual se pueden volver agresivos e intratables”.³³ En función de aquello, la judicatura indicó, como parte del derecho a la **tutela judicial efectiva** (art. 75 CRE), que la norma consultada atentaría contra los derechos constitucionales a la vida digna y a la integridad personal (art. 66.2 y 66.3 CRE) (ver párr. 12.2.2 *supra*). Acerca de lo alegado, se comprueba que la judicatura no explicó claramente por qué la norma consultada infringe la disposición constitucional que identificó. Más bien, se evidencia que planteó un escenario hipotético que no corresponde a los hechos del caso concreto: Solicitud de divorcio por abandono injustificado, presentada por una persona con discapacidad intelectual o auditiva, que no puede darse a entender. Por lo razonado, al incumplirse el parámetro en examen, no es posible formular un problema jurídico. Al respecto, cabe subrayar que “el control concreto de constitucionalidad no persigue responder consultas normativas en abstracto, que no sean aplicables a la causa en discusión”.³⁴
- 24.3. Finalmente, identificó el derecho al debido proceso en la garantía del **cumplimiento de normas y derechos de las partes** (art. 76.1 CRE) como una norma constitucional presuntamente infringida por el artículo 126 del Código Civil (ver párr. 12.3 *supra*). No obstante, esta Magistratura verifica que la Corte Provincial se limitó a aquello y no desarrolló argumentos autónomos al respecto, por lo que no es posible plantear un problema jurídico al no cumplir el parámetro *ut supra*.
25. Una vez que se han comprobado los parámetros que debe contener la consulta de norma y que ha sido posible formular al menos un problema jurídico a partir de los cargos presentados por la judicatura, corresponde continuar con el análisis respectivo. Sobre este asunto cabe puntualizar que, no le fue posible a este Organismo formular

³³ Expediente procesal de segunda instancia 11203-2023-00809, auto de 5 de octubre de 2023, fs. 13v.

³⁴ CCE, sentencia 39-21-CN/23, 19 de abril de 2023, párr. 21.

problemas jurídicos adicionales porque dentro del parámetro **(ii)** no se proporcionaron argumentos claros, ciertos, específicos y pertinentes, con relación al caso concreto.³⁵

6. Resolución del problema jurídico

6.1. ¿La aplicación del artículo 126 del Código Civil en el caso concreto contraviene a los artículos 11.2 y 66.4 de la Constitución (derecho a la igualdad y no discriminación) al prohibir el divorcio cuando uno de los cónyuges se hubiere vuelto persona con discapacidad intelectual o persona sorda, que no puede darse a entender de manera verbal, por escrito o por lengua de señas, y ha sido abandonado?

26. La igualdad y no discriminación en nuestra Constitución tiene una doble dimensión, ya que está concebida como un **principio de aplicación** de los derechos que garantiza que todas las personas son iguales y gozarán de los mismos derechos, deberes y oportunidades (art. 11.2 CRE). También, la Constitución consagra a la igualdad formal, igualdad material y no discriminación (art. 66.4 CRE) como un **derecho de libertad** (art. 66.4 CRE).³⁶
27. De esta manera, la igualdad y no discriminación constituye un principio fundamental que demanda del Estado y de todos sus órganos el deber especial de erradicar toda norma, actuación o práctica que genere, mantenga, favorezca o perpetúe desigualdad y discriminación. Esto, sin perjuicio de que, en determinadas circunstancias, puedan existir tratos diferenciados debidamente justificados de forma objetiva y razonable.³⁷ Al respecto, la jurisprudencia constitucional ha establecido que no todo trato diferenciado es inconstitucional, por lo que no se encuentra prohibida la posibilidad de que las normas establezcan distinciones entre sujetos. Sin embargo, de efectuarse diferenciaciones, este Organismo ha resaltado que la medida diferenciada debe estar debidamente justificada y ser razonable.³⁸
28. En ese orden de ideas, para determinar si una norma es incompatible con el derecho a la igualdad y no discriminación, esta Corte ha señalado que deben concurrir tres elementos: **(i)** comparabilidad, que implica que deben existir dos sujetos de derechos que se encuentren en escenarios iguales o semejantes; **(ii)** constatación de un trato diferenciado con base en una de las categorías enunciadas en el artículo 11 número 2

³⁵ Con relación a la necesidad de que el cargo atienda al caso concreto, véase la sentencia 39-21-CN/23, 19 de abril de 2023, párr. 21.

³⁶ CCE, dictamen 4-25-OP/25, 26 de junio de 2025, párr. 46.

³⁷ CCE, sentencia 34-19-IN/21, 28 de abril de 2021, párr. 163.

³⁸ CCE, sentencia 1043-18-JP/21 y acumulados, 8 de diciembre de 2021, párr. 72; y, sentencia 14-21-IN/21, 24 de noviembre de 2021, párr. 27.

de la Constitución; y, **(iii)** verificación del resultado, producto del trato diferenciado, que puede ser una diferencia justificada o una diferencia que discrimina.³⁹ A su vez, esta Magistratura ha sostenido que para comprobarse **(iii)** el resultado del trato diferenciado, en el marco de un escrutinio medio o estricto, se debe examinar si la norma consultada **a)** persigue un fin constitucional y si esta es **b)** idónea, **c)** necesaria y **d)** proporcional.⁴⁰ Empero, de encontrarse que la norma consultada no cumple cualquiera de los criterios antedichos, no será necesario continuar con el análisis en estricto sentido porque el trato diferenciado devendría en discriminatorio.

29. En la especie, la Corte Provincial considera que existe un trato diferenciado e injustificado en el artículo 126 del Código Civil, respecto de la prohibición de disolver el vínculo conyugal cuando le sobreviene a cualquiera de los cónyuges una condición de discapacidad intelectual o auditiva y que no pudiese darse a entender. En concreto, la judicatura consultante arguye que la norma prohíbe injustificadamente la acción de divorcio al sustentarse en la condición de la persona con discapacidad que no puede darse a entender, lo cual limita su accionar judicial y desconoce la autonomía de su voluntad.
30. Ahora bien, de la lectura de la norma consultada se observa que el artículo 126 del Código Civil reconocería dos situaciones del cónyuge **particularmente graves** para prohibir la disolución del vínculo matrimonial.⁴¹ Por un lado, ser una persona con discapacidad intelectual privada de su capacidad de razonar o discernir⁴² que por tal condición carecería de propiedades cognitivas que le permitan comprender y concienciar sobre el acto que le circunda.⁴³ Por otro lado, ser una persona con discapacidad auditiva que no pudiese darse a entender, es decir ser una persona que,

³⁹ CCE, sentencia 101-22-IN/25, 9 de enero de 2025, párr. 94; y, sentencia 69-21-IN/23, 13 de septiembre de 2023, párr. 36. En cuanto al elemento iii), la Corte ha indicado en el dictamen 1-18-RC/19, 28 de mayo de 2019, párr. 31; y, en la sentencia 159-11-JH/19, 26 de noviembre de 2019, párr. 75, que se trata de una diferencia justificada cuando se promueve derechos, mientras que, se configura una diferencia discriminatoria cuando se tiene como resultado el menoscabo o la anulación del reconocimiento, goce o ejercicio de los derechos.

⁴⁰ En similar sentido véase la sentencia 49-21-CN/25, 23 de enero de 2025, párrs. 40-43.

⁴¹ Sobre las discapacidades que prevería la norma consultada (art. 126 Código Civil), es necesario puntualizar que estas se adecúan a los presupuestos normativos previstos en el artículo 1463 del Código Civil que establece que “[s]on absolutamente incapaces la persona con demencia [...] y la persona sorda que no pueda darse a entender de manera verbal, por escrito o por lengua de señas”. Por esta razón, los artículos 478 y 490 *ibidem* reconocen la posibilidad de provocar la interdicción de tales personas para que se le pueda confiar a un curador su representación, como sucedió en el caso concreto.

⁴² CCE, sentencia 10-24-IN/25, 30 de enero de 2025, párr. 39. La Corte determinó que los términos “trastorno mental”, “discapacidad mental” o “discapacidad intelectual” amplían en demasía el espectro de aplicación de la incapacidad absoluta. De esta manera, también en este caso corresponde entender que la norma consultada cuando se refiere a una “persona con discapacidad intelectual”, alude a una “persona con demencia” con autonomía limitada sin capacidad cognitiva plena.

⁴³ CCE, sentencia 17-21-CN/23, 11 de enero de 2023, párr. 70.

por barreras significativas, está impedida de expresar su voluntad libre, espontánea y exenta de vicios, o de la comprensión plena de las implicancias legales de sus actos.⁴⁴

31. En este contexto, para resolver si la aplicación de la norma consultada en el caso concreto es contraria al derecho a la igualdad y no discriminación, le corresponde a este Organismo **(i)** analizar si el artículo 126 del Código Civil establece una situación de comparabilidad respecto de otros sujetos que se encuentren en la misma situación; **(ii)** constatar el trato diferenciado que prevea la norma a la luz de las categorías ejemplificativas previstas en el número 2 del artículo 11 de la Constitución; y, **(iii)** verificar si se trata de un trato diferenciado justificado o, en su defecto, de un trato discriminatorio. Para verificarse el resultado del trato diferenciado, concernirá examinar si el artículo 126 del Código Civil **a)** persigue un fin constitucionalmente válido y si este **b)** es idóneo, **c)** necesario y **d)** proporcional, conforme las precisiones del párrafo 28 *supra*.

(i) Análisis sobre situación de comparabilidad

32. En relación con el elemento de **(i) comparabilidad**, la Corte ha señalado que, en principio, se podrá determinar la presencia de un trato discriminatorio si se evidencia que los individuos, sobre quienes recae la conducta que se reputa discriminatoria, están en semejantes o idénticas condiciones. Al no existir el elemento de comparabilidad, no se podría considerar a un trato diferenciado como discriminatorio, puesto que existirían diferencias que lo justifican y que no permiten brindar un tratamiento idéntico o equiparable.⁴⁵
33. En el caso *in examine*, se observa que la consulta de constitucionalidad del artículo 126 del Código Civil proviene de un proceso de **divorcio contencioso** instaurado por una persona con discapacidad intelectual y, además, persona sorda –según la resolución que declaró su interdicción–, que no puede darse a entender por ningún medio, tras haber sido **abandonada** de forma injustificada por su cónyuge por más de seis meses ininterrumpidamente.⁴⁶ Así pues, la Corte Provincial cuestiona principalmente la prohibición de disolver el vínculo matrimonial en el caso de que el cónyuge que lo solicita es aquel al que le sobrevino una condición de discapacidad intelectual o auditiva, que no pueda darse a entender de ninguna forma, y que ha sido abandonado.

⁴⁴ *Ibid.*, párr. 43.

⁴⁵ CCE, sentencia 22-22-IN/24, 14 de noviembre de 2024, párr. 41; sentencia 23-17-IN/20, 14 de octubre de 2020, párrs. 24 y 25; y, sentencia 14-18-CN/20, 15 de enero de 2020, párrs. 20 y 21.

⁴⁶ El actor sostuvo específicamente que fue abandonado el 5 de julio de 2021 hasta el 3 de abril de 2023 (fecha de presentación de su demanda), esto es aproximadamente por veinte meses.

34. De esa forma, esta Corte anota que la consulta de norma se plantea bajo el caso de que el divorcio sea requerido por el cónyuge que se hubiere vuelto una **persona con discapacidad intelectual o auditiva, que no pueda darse a entender** de manera verbal, por escrito o por lengua de señas, **en el caso de abandono**. Esto, a diferencia de cualquier otro vínculo matrimonial en el que, en palabras de la Corte Provincial, cualquier cónyuge “puede acceder con el derecho de acción a incoar una demanda y obtener una respuesta motivada en base a sus pretensiones y las pruebas generadas en el escenario procesal”,⁴⁷ y obtener la disolución del vínculo matrimonial, lo que no sucede en el caso concreto.
35. Por tanto, a partir del escenario planteado por la Corte Provincial y del análisis de la constitucionalidad de la aplicación de la norma en el caso concreto, se constata que la norma consultada establece una posición de comparabilidad entre: **a)** una pareja respecto de la cual a uno de los cónyuges le sobreviene una discapacidad intelectual o auditiva, que no puede darse a entender; y, **b)** una pareja respecto de la cual a ninguno de los cónyuges le sobreviene tal discapacidad. Ello en función de que, independientemente de si el cónyuge se hubiere vuelto una persona con discapacidad, que puede darse a entender o no, ambas parejas matrimoniales se encuentran en una condición similar: poder demandar el divorcio por configurarse la causal correspondiente, pues comparten los mismos derechos y obligaciones (art. 67 CRE); y, por tanto, se podría demandar la disolución del vínculo conyugal por el abandono del otro cónyuge.
36. En ese contexto, al comprobarse que el artículo 126 del Código Civil cumple con el elemento **(i)** al existir dos sujetos de derechos que se encuentran en la misma condición de exigir la terminación del matrimonio, corresponde continuar con el examen propuesto.

(ii) Constatación de un trato diferenciado

37. Respecto de la **(ii) constatación de un trato diferenciado**, esta Magistratura ha expresado que debe examinarse la diferenciación del trato a partir de las categorías ejemplificativas que reconoce el número 2 del artículo 11 de la Constitución,⁴⁸ ya que, en estos casos, el nivel de escrutinio en el análisis de discriminación debe ser mayor.⁴⁹ Esta Corte ha explicado que el escrutinio puede ser bajo o de mera razonabilidad,

⁴⁷ Expediente procesal de segunda instancia 11203-2023-00809, auto de 5 de octubre de 2023, fs. 14-14v.

⁴⁸ CCE, sentencia 26-18-IN/20 y acumulados, 28 de octubre de 2020, párr. 165; sentencia 27-18-IN/22, 1 de junio de 2022, párr. 57; sentencia 101-21-IN/23, 13 de diciembre de 2023, párr. 37; sentencia 13-17-IN/24, 19 de diciembre de 2024, párr. 314; entre otras.

⁴⁹ CCE, sentencia 69-21-IN/23, 13 de septiembre de 2023, párr. 39.

medio o estricto dependiendo del fundamento de la distinción.⁵⁰ El escrutinio es: **a)** bajo cuando la distinción no se fundamenta en una categoría sospechosa o protegida;⁵¹ **b)** medio cuando se diferencia a partir de categorías protegidas;⁵² y, **c)** estricto cuando la distinción se basa en categorías sospechosas.⁵³

38. En el caso sometido a análisis, se advierte que debe utilizarse un **escrutinio estricto**. En razón de que la norma consultada tiene como criterio diferenciador la **condición de la persona con discapacidad** intelectual o auditiva, **que no puede darse a entender** por ningún medio, para prohibir la disolución del vínculo matrimonial. Sobre el aludido criterio diferenciador, la misma Corte Provincial expone que “no por el evento de haber sobrevenido una discapacidad por accidente, enfermedad o por la avanzada edad de uno de contrayentes [sic] se debe limitar su accionar judicial, porque de ser el caso, su condición sigue siendo humana”.⁵⁴
39. Ahora bien, la prohibición de divorcio preceptuada por la norma consultada se funda en la **condición grave de una persona con discapacidad intelectual o auditiva, que no puede darse a entender**, como grupo de atención prioritaria (art. 35 CRE). Al respecto, la norma consultada no prevé cualquier tipo de discapacidad intelectual sino aquella que privaría de total uso de la razón y discernimiento a la persona que le impediría incluso darse a entender. Así, como tampoco prevé una llana discapacidad auditiva, sino una que le impediría a la persona la expresión de la voluntad libre, espontánea y exenta de vicios, o la comprensión plena de las implicancias legales de sus actos. De ahí que, se evidencia claramente que el artículo 126 del Código Civil efectúa un trato diferenciado con base en la condición médica, cognitiva y comunicativa grave de la persona que se hubiere vuelto persona con discapacidad intelectual o auditiva, que no puede darse a entender de ninguna forma para restringir la disolución del vínculo conyugal.
40. En lo que concierne a las personas con discapacidad, esta Corte advierte que este grupo de atención prioritaria ha estado sujeto a discriminación a lo largo de la historia, en razón de sus habilidades y características no “comunes” a todos los individuos.

⁵⁰ CCE, sentencia 15-21-IN/23, 12 de julio de 2023, párr. 45.

⁵¹ En el escrutinio bajo se realiza un test de mera razonabilidad por el cual se debe evaluar si la medida está debidamente justificada y es razonable. CCE, sentencia 28-15-IN/21, 24 de noviembre de 2021, párr. 150.

⁵² En el escrutinio medio, el uso del test de proporcionalidad debe tener un menor rigor. Se debe analizar si: (i) la medida adoptada persigue un fin constitucionalmente válido o legítimo; (ii) la medida es adecuada para cumplir tal fin constitucional; (iii) la medida es la menos gravosa para el ejercicio de los derechos; y, (iv) la medida busca que exista un debido equilibrio entre la protección y la restricción constitucional. CCE, sentencia 28-15-IN/21, 24 de noviembre de 2021, párr. 152.

⁵³ CCE, sentencia 28-15-IN/21, 24 de noviembre de 2021, párr. 147; y, sentencia 9-20-IN/25, 22 de mayo de 2025, párr. 112.

⁵⁴ Expediente procesal de segunda instancia 11203-2023-00809, auto de 5 de octubre de 2023, fs. 14v.

Asimismo, se anota que “es contrario al Derecho el asumir *prima facie* algún estereotipo para las personas con discapacidad, por el mero hecho de su condición”.⁵⁵ Es por ello que la Constitución prohíbe cualquier forma de discriminación en contra de este grupo de personas que constan dentro del listado ejemplificativo de categorías protegidas del artículo 11 número 2 de la Constitución;⁵⁶ y, que al fundarse la distinción en tal condición históricamente excluida, se convierte en una categoría sospechosa,⁵⁷ por lo que procede el **escrutinio estricto**.

41. Sobre este escrutinio, la jurisprudencia de esta Magistratura ha enseñado que no basta que se constate si el objeto de la distinción atiende a un fin constitucionalmente válido, sino que además se debe comprobar que la medida sea diseñada para el fin en cuanto a su idoneidad; que sea la única idónea y la menos gravosa con relación a su necesidad; y, que “la medida adopte un equilibrio preciso entre la protección y restricción constitucional en lo alusivo a la proporcionalidad”.⁵⁸
42. En consecuencia, al constatare el elemento (ii), corresponde verificar el resultado del producto del trato diferenciado bajo un escrutinio estricto o alto, por tratarse de una distinción basada en una categoría sospechosa.

(iii) Verificación del trato diferenciado –justificado o discriminatorio–

43. En este punto, concierne (iii) **verificar si estamos frente a un trato diferenciado justificado o un trato diferenciado discriminatorio** bajo un escrutinio estricto a la luz del principio de proporcionalidad.⁵⁹ Sobre lo indicado, esta Corte ha entendido que “la diferencia justificada se presenta cuando se promueven derechos y la diferencia que discrimina cuando tiene como resultado el menoscabo o la anulación del reconocimiento, goce o ejercicio de los derechos”.⁶⁰ Asimismo, este Organismo ha considerado que la diferencia es justificada cuando es objetiva y razonable; mientras

⁵⁵ CCE, sentencia 17-21-CN/23, 11 de enero de 2023, párr. 46.

⁵⁶ CRE, artículo 11: “2. Todas las personas son iguales y gozarán de los mismos derechos, deberes y oportunidades. **Nadie podrá ser discriminado por razones de** etnia, lugar de nacimiento, edad, sexo, identidad de género, identidad cultural, estado civil, idioma, religión, ideología, filiación política, pasado judicial, condición socio-económica, condición migratoria, orientación sexual, estado de salud, portar VIH, **discapacidad**, diferencia física; ni por cualquier otra distinción, personal o colectiva, temporal o permanente, que tenga por objeto o resultado menoscabar o anular el reconocimiento, goce o ejercicio de los derechos. La ley sancionará toda forma de discriminación” (énfasis añadido).

⁵⁷ CCE, sentencia 28-15-IN/21, 24 de noviembre de 2021, párrs. 145-150.

⁵⁸ CCE, sentencia 28-15-IN/21, 24 de noviembre de 2021, párr. 151.

⁵⁹ LOGJCC, artículo 3.2: “Cuando existan contradicciones entre principios o normas, y no sea posible resolverlas a través de las reglas de solución de antinomias, se aplicará el principio de proporcionalidad. Para tal efecto, se verificará que la medida en cuestión proteja un fin constitucionalmente válido, que sea idónea, necesaria para garantizarlo, y que exista un debido equilibrio entre la protección y la restricción constitucional”.

⁶⁰ CCE, sentencia 2-13-IN y acumulado/21, 1 de diciembre de 2021, párr. 141.

que es discriminatoria, cuando anula o disminuye el contenido de los derechos.⁶¹ Para determinar si el trato diferenciado es de aquellos que mantienen una justificación o, en su defecto, es de aquellos que genera un trato discriminatorio, la jurisprudencia de esta Magistratura ha señalado que se debe examinar si la diferenciación anula o disminuye el contenido de los derechos sin contar con la debida proporcionalidad.⁶²

44. En el caso concreto, la consulta de norma se genera a raíz de la prohibición prescrita en el artículo 126 del Código Civil y la demanda de divorcio presentada por el actor a quien le sobrevino una discapacidad intelectual y, además, auditiva –según la resolución que declaró su interdicción–, que no puede darse a entender de ninguna forma, y quien alega haber sido abandonado injustificadamente por su cónyuge por aproximadamente veinte meses. A partir de este escenario, particularmente grave en función del tipo de discapacidad de la persona (ver párrs. 30 y 39 *supra*), se ha corroborado previamente que la norma consultada atañe a sujetos susceptibles de ser comparados por encontrarse en la misma condición (parejas unidas por el vínculo matrimonial que estarían demandando el divorcio) y, además, efectúa un trato diferenciado en una categoría sospechosa (persona con discapacidad).
45. Por estas razones, para determinar el tipo de trato diferenciado que hace la norma, se analizará la proporcionalidad del artículo 126 del Código Civil y, consiguientemente, si **a)** mantiene un fin constitucionalmente válido,⁶³ y si la medida es **b)** idónea,⁶⁴ **c)** necesaria,⁶⁵ y **d)** guarda un equilibrio preciso entre la protección y la restricción constitucional⁶⁶ (test de proporcionalidad),⁶⁷ en el marco de un escrutinio estricto. De encontrarse que el trato diferenciado es discriminatorio por no cumplir con alguno de los referidos criterios, no será necesario continuar con el análisis en estricto sentido.

a. Fin constitucionalmente válido

⁶¹ CCE, sentencia 48-16-IN/21, 9 de junio de 2021, párr. 21.

⁶² CCE, sentencia 14-21-IN/21, 24 de noviembre de 2021, párr. 32; y, sentencia 48-16-IN/21, 9 de junio de 2021, párr. 15.

⁶³ CCE, sentencia 77-16-IN/22, 27 de enero de 2022, párr. 109. En relación con el fin constitucionalmente válido: “[L]os fines para los cuales se establece la restricción deben de ser legítimos en el sentido que ‘obedezcan a razones de interés general y no se aparten del propósito para el cual han sido establecidas’ a la luz del resto de disposiciones de carácter constitucional”.

⁶⁴ *Ibid.*, párr. 113. Sobre la idoneidad: “corresponde verificar si, con respecto a la norma impugnada [...], los medios adoptados se relacionan de forma adecuada o eficaz con el fin constitucional que persigue”.

⁶⁵ CCE, sentencia 101-22-IN/25, 9 de enero de 2025, párr. 66. Para analizar el criterio de necesidad “hay que verificar que el fin constitucionalmente válido no pueda alcanzarse a través de una medida menos gravosa”.

⁶⁶ *Ibid.*, párr. 72. Estudiar la proporcionalidad “implica determinar si existe un equilibrio entre la limitación de los derechos que genera la medida cuestionada frente a los beneficios que reporta, puesto que, de no serlo, la medida sería desproporcional”.

⁶⁷ CCE, sentencia 10-24-IN/25, 30 de enero de 2025, párr. 47.

46. Sobre el **fin constitucionalmente válido** que persigue la prohibición establecida en el artículo 126 del Código Civil, esta Magistratura observa que el artículo 35 de la Constitución reconoce a las personas con discapacidad el **derecho a recibir atención y protección especializada**, como un grupo de atención prioritaria. Al respecto, este Organismo ha aseverado que, por su situación de **vulnerabilidad**, la Constitución “reconoce a las personas con discapacidad como titulares de una protección especial y reforzada con el fin de que logren alcanzar el máximo desarrollo de su personalidad”.⁶⁸
47. Asimismo, se anota que, con relación a la norma consultada, resalta el **derecho a ser cuidado** (art. 11 LODCH) como parte integrante del derecho universal al cuidado.⁶⁹ En referencia a este derecho, se ha indicado que en los casos de personas que tienen cierto tipo de discapacidad o personas con ciertas enfermedades se evidencia la importancia de que “una persona requiere ser atendida en relación con una necesidad por carecer de autonomía, tener su autonomía disminuida o no contar con las condiciones para ejercer el autocuidado”.⁷⁰
48. Los derechos antes singularizados, por su estrecha relación con la **dignidad humana** como principio y derecho (Preámbulo y arts. 11.7 y 66.2 CRE), toman mayor relevancia en el caso de las personas con discapacidad, pues enfatizan la exigencia de que se les brinde un trato adecuado acorde con su condición personal. En relación a este asunto, este Organismo ha explicado que un tratamiento de tipo generalizado, descontextualizado y sin reparo en las condiciones y diferencias propias de cada persona, “resultaría atentatorio a los preceptos de la dignidad humana, dado que no es posible otorgar un trato realmente digno a las personas, si no se consideran ni se comprenden previamente sus condiciones particulares”.⁷¹ De ese modo, reduce el vínculo que existiría entre la norma consultada y los derechos al cuidado, atención y protección especializada por las situaciones particularmente graves que prevé el artículo 126 del Código Civil (ver párrs. 30 y 39 *supra*) en cuanto a las personas con discapacidad como grupo de atención prioritaria.
49. En esa medida, el Estado se encuentra obligado a brindar cuidado especializado a los grupos de atención prioritaria –entre los que se encuentran las personas con discapacidad– (art. 363 CRE), a través de medidas especiales ya sea de carácter legislativo, administrativo, de política pública, mecanismos de protección judicial,

⁶⁸ CCE, sentencia 1504-19-JP/21, 24 de noviembre de 2021, párr. 73.

⁶⁹ Ley Orgánica del Derecho al Cuidado Humano (“**LODCH**”), artículo 11: “El cuidado como un derecho humano. Es el derecho fundamental a cuidar, autocuidarse y ser cuidado, que exige el cumplimiento de otros derechos y principios como la corresponsabilidad parental, familiar, social, laboral y estatal. [...] El derecho humano al cuidado es universal, irrenunciable e intransferible”.

⁷⁰ CCE, sentencia 3-19-JP/20 y acumulados, 5 de agosto de 2020, párr. 125.

⁷¹ CCE, sentencia 116-12-JH/21, 21 de diciembre de 2021, párr. 52.

entre otros. De ahí que las distintas instituciones estatales deberían “crear condiciones de igualdad real frente a grupos que han sido históricamente excluidos o que se encuentran en mayor riesgo de ser discriminados”.⁷²

50. Ahora bien, de acuerdo con el artículo 47 de la Constitución, el deber de cuidar, proporcionar atención prioritaria y protección reforzada a las personas con discapacidad no atañe exclusivamente al Estado, sino que se extiende a la **familia** y a la sociedad, en general. Todos estos actores son los responsables de cuidar, procurar equiparar las oportunidades de las personas con discapacidad y lograr su integración social. El aludido precepto constitucional, con el objetivo de alcanzar una adecuada atención y protección de este grupo de atención prioritaria, reconoce además los siguientes derechos a favor de las personas con discapacidad:

2. La rehabilitación integral y la asistencia permanente, que incluirán las correspondientes ayudas técnicas.

[...]

6. Una vivienda adecuada, con facilidades de acceso y condiciones necesarias para atender su discapacidad y para procurar el mayor grado de autonomía en su vida cotidiana. Las personas con discapacidad que no puedan ser atendidas por sus familiares durante el día, o que no tengan donde residir de forma permanente, dispondrán de centros de acogida para su albergue.

[...]

10. El acceso de manera adecuada a todos los bienes y servicios. Se eliminarán las barreras arquitectónicas.

51. En sintonía con lo anterior, el artículo 69.5 de la Constitución, el artículo 11 de la Ley Orgánica del Derecho al Cuidado Humano⁷³ y el artículo 105 de la Ley Orgánica de las Personas con Discapacidad⁷⁴ resaltan la **corresponsabilidad familiar** como un principio de protección de los derechos de las personas integrantes de la familia,⁷⁵ que se encuentra relacionado a su vez con el derecho humano a ser cuidado. Es más, esta misma Magistratura ha señalado que, en virtud del principio de corresponsabilidad, después de la propia persona de ejercer su autocuidado, el primer sujeto obligado a brindarle cuidado y protección son “quienes tienen obligaciones (por el principio de

⁷² Corte IDH, Caso Furlan y Familiares Vs. Argentina, sentencia de 31 de agosto de 2012, párr. 267.

⁷³ LODCH, artículo 11: “El cuidado como un derecho humano. Es el derecho fundamental a cuidar, autocuidarse y ser cuidado, que exige el cumplimiento de otros derechos y principios como la **corresponsabilidad parental, familiar**, social, laboral y estatal” (énfasis añadido).

⁷⁴ Ley Orgánica de las Personas con Discapacidad (“LOPD”), artículo 105: “El Estado, **en corresponsabilidad** con la sociedad y la **familia**, generará oportunidades para lograr el desarrollo de las habilidades y capacidades de las personas con discapacidad, que les permita la generación de recursos propios, acceso a medios de vida, oportunidades laborales, acceso al conocimiento, a la información, a la participación en la toma de decisiones, control social, acceso a los espacios de poder y a todos los espacios de la vida pública, en condiciones de igualdad” (énfasis añadido).

⁷⁵ Esta corresponsabilidad consiste básicamente en la distribución equitativa de las tareas dirigidas a cuidar y proteger de la persona con discapacidad entre los miembros de la familia.

reciprocidad), como el padre y madre con relación a sus hijas e hijos, **la mujer o el hombre en relación con su cónyuge o pareja**” (énfasis añadido).⁷⁶

52. De esa forma, el rol de la **familia** destaca como un actor relevante al momento de brindársele atención, protección y cuidado a la persona con discapacidad en el marco de su personalidad y bienestar. En particular, debe considerarse que la misma Constitución consagra la protección de la familia como núcleo de la sociedad, pero también la igualdad de derechos, deberes y oportunidades entre los miembros que la integran como característica fundamental de la relación parental (art. 67 CRE).
53. Al respecto, este Organismo ha remarcado la protección constitucional y la importancia de las familias, su rol activo y preponderante en la composición social y su fuerte vínculo con la protección y respeto de los derechos como estructura y de la individualidad de cada uno de sus miembros, además, de las diversas concepciones que de ésta existen o pueden existir.⁷⁷ Esta protección se fundamenta en “la real importancia de la familia, al ser una institución anterior a la sociedad y al Estado, entidades que por tanto deben observar su desarrollo integral”.⁷⁸
54. De esa manera, se entiende que la prohibición de divorcio que prescribe la norma consultada pretende asegurar que la persona con discapacidad intelectual o auditiva, que no se puede dar a entender por ningún medio, sea cuidada y protegida en el seno de su familia, lo cual incluye lógicamente a su cónyuge. En efecto, se tiene que la relación de proximidad, afinidad y consanguinidad que orienta el actuar de las familias, viabiliza el cuidado, la atención prioritaria y la protección reforzada de las personas con discapacidad.
55. Así, esta Corte encuentra que, en la protección de las personas con discapacidad, el Estado, la sociedad y la familia están llamados a precautelar los derechos y el bienestar de estas personas pertenecientes a un grupo de atención prioritaria. En particular, la familia destaca al momento de brindar el suficiente cuidado, atención y protección que la persona con discapacidad merece, pues estaría en una posición de cercanía absoluta que le permitiría satisfacer sus necesidades y proporcionar apoyo oportuno.
56. En ese orden de ideas, se observa que la disposición normativa consultada guarda estrecha relación con la noción de atención, protección y cuidado a la persona con discapacidad, a través del cónyuge como miembro de la familia. Asimismo, se anota que el artículo 126 del Código Civil parte de la imperiosidad de que la persona con

⁷⁶ CCE, sentencia 3-19-JP/20 y acumulados, 5 de agosto de 2020, párr. 130.

⁷⁷ CCE, sentencia 52-21-IN/24, 2 de mayo de 2024, párr. 40.

⁷⁸ CCE, sentencia 184-18-SEP-CC, caso 1692-12-EP, 29 de mayo de 2018, p. 84.

discapacidad intelectual o auditiva, que no puede darse a entender de ninguna forma, sea cuidada por su par –el otro cónyuge–. Esto, aun cuando en la práctica puede ser que no se cumpla, como en el caso que nos ocupa que proviene de un juicio de divorcio planteado por la persona con discapacidad que, en sus palabras, fue abandonada injustificadamente por más de seis meses ininterrumpidamente por su cónyuge.

57. De esa manera, esta Magistratura advierte que la norma consultada persigue un **fin constitucional** válido e imperioso, en tanto que se basa en la idea de cuidado y protección de la persona con discapacidad intelectual o auditiva, que no pueda darse a entender, por medio de su cónyuge como familiar directo de la persona que tiene una discapacidad intelectual o auditiva, que no puede darse a entender por ningún medio, a quien la Constitución resguarda especial protección como parte de un grupo de atención prioritaria.

b. Idoneidad

58. Respecto a la **idoneidad** de la prohibición de disolver el vínculo matrimonial para este grupo de personas contemplada en la norma consultada, esta Corte observa que el Código Civil destaca el compromiso entre cónyuges de “vivir juntos y auxiliarse mutuamente” (art. 81 Código Civil), así como las obligaciones de “guardarse fe, socorrerse y ayudarse mutuamente en todas las circunstancias de la vida” (art. 136 Código Civil). Entonces, el matrimonio reviste en sí mismo la idea de que los cónyuges se auxilien y se suministren de manera mutua lo necesario para mantener el hogar que de común acuerdo decidieron formar. Estos derechos y deberes que se derivan de la relación matrimonial, “subsistirán mientras no se disuelva legalmente el matrimonio” e incluso cuando no mantengan un hogar común (art. 138 Código Civil).
59. Los compromisos conyugales revisten una especial importancia cuando se los contrasta con los supuestos de hecho que establece la norma consultada. Toda vez que el artículo 126 del Código Civil no impediría el divorcio cuando al cónyuge le sobrevino cualquier discapacidad, sino cuando se hubiere vuelto una persona con discapacidad intelectual o auditiva, que no pudiese darse a entender por ningún medio. En otras palabras, sería tal la gravedad de la condición de la persona con discapacidad que ni siquiera podría expresar al foro externo su razonamiento o su consentimiento (ver párrs. 30 y 39 *supra*). Por lo que, el cuidado oportuno del cónyuge y de sus familiares podría resguardar a la persona de cualquier daño inmediato.
60. El cuidado conyugal que reviste la figura del matrimonio tiene su origen en el derecho universal al cuidado y cobra sentido al ser visto desde la óptica del principio de corresponsabilidad. De tal modo que el artículo 126 del Código Civil buscaría que,

con la prohibición de disolver el vínculo matrimonial, el cónyuge que se hubiere vuelto persona con discapacidad sea cuidado y apoyado indefinidamente por su pareja, e incluso podría demandar alimentos congruos (art. 352 Código Civil).

61. En el caso puntual, se evidencia que fue el **cónyuge con discapacidad grave**, que no puede darse a entender, quien **demandó el divorcio** por haber sido **abandonado por su cónyuge** por aproximadamente veinte meses, según su alegación en la demanda, de lo cual pareciere que el artículo 126 del Código Civil no cumpliría su fin constitucional. Empero, lo reflexionado no logra derrotar el diseño que la medida de la norma consultada trae consigo para resguardar el derecho a la atención, el cuidado y la protección especializada del que es titular la persona con discapacidad. Dado que, como ya se mencionó en los párrafos precedentes, el deber de cuidar y apoyar al cónyuge persistiría en el tiempo y podría ser exigible en cualquier momento.
62. De la mano con lo anterior, destaca la posibilidad de que el cónyuge con discapacidad exija judicialmente **alimentos congruos** (art. 352 Código Civil)⁷⁹ a su pareja,⁸⁰ como parte del derecho al cuidado y protección de este grupo de atención prioritaria, en términos generales. Estos alimentos pueden ser demandados en cualquier momento, incluso cuando los cónyuges se han separado físicamente del hogar que habían formado. Dicho de otra forma, la norma consultada estaría diseñada de tal manera que la persona con discapacidad pueda exigir su cuidado y protección también por medio de los recursos económicos que el otro cónyuge estaría obligado a proporcionar, como parte de la relación dinámica, multidireccional y variable del cuidado. Todo esto, mientras subsista el vínculo matrimonial, conforme las reglas que prevé el Código Civil sobre esta institución jurídica (art. 360 Código Civil),⁸¹ y que se pudo haber reclamado en cualquier momento en el caso concreto.
63. En el caso puntual del que se origina la presente consulta, a pesar de que no existe evidencia si el cónyuge con discapacidad reclamó alimentos congruos a su cónyuge, no se puede dejar de lado lo antes reflexionado. En la medida de que, el diseño de la norma consultada abordaría diversas formas para que la persona con discapacidad

⁷⁹ Código Civil, artículo 352: “**Se deben alimentos congruos** a las personas designadas en los cuatro primeros numerales y en el último del Art. 349, menos en los casos en que la ley los limite expresamente a lo necesario para la subsistencia, y generalmente en los casos en que el alimentario se haya hecho culpado de injuria no calumniosa grave contra la persona que le debía alimentos. En caso de injuria calumniosa cesará enteramente la obligación de prestar alimentos” (énfasis añadido).

⁸⁰ Código Civil, artículo 349: “**Se deben alimentos: 1o.- Al cónyuge;** [...] No se deben alimentos a las personas aquí designadas, en los casos en que una ley expresa se los niegue” (énfasis añadido).

⁸¹ Código Civil, artículo 360: “Los alimentos que se deben por ley se entienden concedidos para toda la vida del alimentario, **continuando las circunstancias que legitimaron la demanda.** Con todo, ningún varón de aquellos a quienes sólo se deben alimentos necesarios, podrá pedirlos después que haya cumplido dieciocho años, salvo que por algún impedimento corporal o mental, se haya inhabilitado para subsistir de su trabajo; pero si posteriormente se inhabilitare, revivirá la obligación de alimentarle” (énfasis añadido).

intelectual o auditiva, que no puede darse a entender, exija el correspondiente cuidado y protección inmediata a su par. Por lo tanto, la medida guarda relación con el fin constitucionalmente válido.

64. De allí que, la norma consultada sería **idónea** y estaría diseñada en relación con el fin constitucional antes identificado, ya que la prohibición de divorciarse pretende que el cónyuge cuide y proteja al otro cónyuge al que le sobrevino una discapacidad intelectual o auditiva grave, que no le es posible darse a entender de manera verbal, por escrito o por lengua de señas.

c. Necesidad

65. En cuanto a la **necesidad** del artículo 126 del Código Civil, esta Corte encuentra que la norma consultada establece la siguiente regla:

65.1. Supuesto de hecho 1: Si dos personas mantienen un vínculo matrimonial.

65.2. Supuesto de hecho 2: Y, a un cónyuge le sobreviene una discapacidad intelectual o auditiva –hecho repentino e inesperado– y no pueda darse a entender de manera verbal, por escrito o por lengua de señas –deficiencias cognitivas, psicosociales o auditivas–.

65.3. Consecuencia jurídica: Entonces, no podrá disolverse el vínculo conyugal por divorcio.

66. De lo señalado, se evidencia que el ánimo del legislador fue que la persona con discapacidad sea amparada y apoyada en primer término por su cónyuge, dado que podría actuar de manera inmediata en el cuidado y la protección de la persona al encontrarse en el círculo más próximo. Aquello, en atención a los elementos propios que reviste la institución del matrimonio y que, como se indicó en el párrafo 58 *supra*, son los de vivir juntos, guardarse fe, socorrerse y ayudarse mutuamente.⁸²

67. En esa línea, el legislador incluso posibilitó que el cónyuge de la persona con discapacidad intelectual o auditiva sea considerado para que se le confiera su

⁸² Código Civil, artículos 81, 136 y 138.

curaduría, de acuerdo con los artículos 484⁸³ y 491⁸⁴ del Código Civil. El fundamento de lo mencionado radica en la cohabitación y proximidad entre los cónyuges, de manera que la convivencia permita identificar las necesidades y los factores de riesgo del cónyuge con discapacidad intelectual o auditiva, que no pudiese darse a entender para suplirlos, evitarlos y, de ser el caso, corregirlos.

68. No obstante, en el caso de origen, es decir, del cónyuge con discapacidad intelectual y, además, auditiva, que no puede darse a entender, y demanda el divorcio porque su cónyuge le **abandonó** por aproximadamente veinte meses, se advierte que mantener el vínculo matrimonial no se dirige a garantizar estrictamente la atención, el cuidado y la protección de la persona perteneciente a un grupo de atención prioritaria. Esta Corte observa que, en el caso concreto, más bien la limitación que trae consigo el artículo 126 del Código Civil no garantiza de manera adecuada que la persona con discapacidad intelectual o auditiva, que no puede darse a entender, sea cuidada de forma personal por su cónyuge. Este escenario, de abandono de facto de la persona con discapacidad, evidencia la necesidad de que otros actores intervengan en su cuidado y protección, dado que el derecho al cuidado no se limita a la simple provisión de recursos económicos.
69. De tal manera, la norma consultada, por un lado, deja en desamparo al cónyuge con discapacidad y, por otro, obstaculiza su protección y cuidado efectivos al partir del supuesto de que al otro cónyuge le correspondería cumplir principalmente el deber de apoyo y cuidado. Lo anterior, porque la norma consultada le obligaría a mantener el vínculo conyugal con la otra persona que le habría abandonado; por lo que, no se mantendrían *per se* las principales responsabilidades de cuidado que precautela el matrimonio. En consecuencia, se estaría respaldando la existencia de una norma que atribuye gran parte de la responsabilidad a un solo actor y no garantiza verdaderamente el derecho al cuidado (art. 11 LODCH) y protección de la persona con discapacidad (art. 35 CRE).
70. Lo indicado se evidencia, por ejemplo, en situaciones en las que un curador adquiere bienes destinados a atender las necesidades de la persona con discapacidad, pero dichos bienes son dispuestos por el otro cónyuge para actividades o fines distintos al cuidado y protección de la persona, al formar parte de la sociedad conyugal. Asimismo, si se desea emplear o enajenar los bienes conyugales para proporcionar atención a la

⁸³ Código Civil, artículo 484: “Se conferirá la curaduría de la persona con demencia: 1. Al cónyuge si no hubiere separación conyugal. Pero el cónyuge tendrá derecho de aceptar o repudiar esta guarda, y en caso de no aceptarla, podrá pedir la liquidación de la sociedad conyugal; 2. A sus descendientes; 3. A sus ascendientes; y, 4. A sus colaterales, hasta el cuarto grado, o a sus hermanos”.

⁸⁴ Código Civil, artículo 491: “Los Arts. 479, 480, 484 y 485 hácense extensivos [sic] a la persona sorda que no pueda darse a entender de manera verbal, por escrito o por lengua de señas”.

persona con discapacidad, será necesario contar con la autorización del otro cónyuge, lo que podría generar demoras o limitaciones en el acceso oportuno a recursos esenciales. En estos escenarios, mantener el vínculo matrimonial podría ser perjudicial para el cónyuge con discapacidad intelectual o auditiva, que no puede darse a entender y que ha sido abandonado, por presentar obstáculos excesivos.

71. En definitiva, el caso planteado por la Corte Provincial permite constatar que, para el cónyuge con discapacidad intelectual o auditiva, que no puede darse a entender, la aplicación de la norma consultada no garantizaría su protección ni cuidado adecuado a través de su cónyuge y deberían interceder otros actores. Entonces, cuando se generan situaciones como las del caso que originó la presente consulta, pese a que la ley sancionaría el abandono de las personas con discapacidad por mandato constitucional (art. 48.7 CRE), no se verifica que la norma consultada mantenga su criterio de necesidad **en contraste con otros actores** que también podrían brindar cuidado y protección a la persona con discapacidad. Dado que, obliga a la persona con discapacidad a mantener el vínculo conyugal cuando no le reporta ningún beneficio, a pesar de que en otros casos un cónyuge en la misma situación podría demandar el divorcio por abandono.
72. En ese orden de ideas, este Organismo observa que existirían otras medidas más benignas para alcanzar la atención, el cuidado y la protección especializada del cónyuge con discapacidad intelectual o auditiva, que no puede darse a entender de ninguna forma. Por ejemplo, de los artículos 266⁸⁵ y 267⁸⁶ del Código Civil se tiene la obligación de los hijos y demás descendientes a brindar cuidado y socorro a sus padres o ascendientes en todas las circunstancias de la vida en que necesitaren sus auxilios, independientemente de si mantuviere o no una discapacidad. De igual forma, se observa que, el legislador permite también que se les confiera el cargo de curador de la persona con discapacidad a sus descendientes, ascendientes, colaterales –hasta el cuarto grado– o hermanos (arts. 484 y 491 Código Civil). De allí que, se evidencia que existirían más personas aptas y capaces para velar por los intereses y derechos de la persona a la que le sobrevino una discapacidad durante su vida matrimonial y no pudiese darse a entender.
73. Asimismo, esta Magistratura subraya que, incluso en el caso de que la persona con discapacidad intelectual o auditiva, que no pudiese darse a entender no mantuviere hijos, descendientes, ascendientes, colaterales, hermanos, curador o cónyuge, le

⁸⁵ Código Civil, artículo 266: “Aunque la emancipación dé al hijo el derecho de obrar independientemente, queda siempre obligado a cuidar de los padres, en su ancianidad, en el estado de persona con demencia y en todas las circunstancias de la vida en que necesitaren sus auxilios”.

⁸⁶ Código Civil, artículo 267: “Tienen derecho al mismo socorro todos los demás ascendientes, en caso de inexistencia o de insuficiencia de los inmediatos descendientes”.

correspondería al Estado el cuidado de la persona.⁸⁷ También, se anota que existen entidades públicas y privadas dedicadas a asistir gratuitamente a este grupo de personas, acorde con las políticas de promoción y protección social que debe desarrollar el Estado por disposición de la Ley Orgánica de las Personas con Discapacidad.⁸⁸

74. De lo señalado, esta Corte comprueba que existirían medidas menos gravosas que podrían cumplir con el fin constitucionalmente válido –atención, protección y cuidado de la persona con discapacidad– en el que se funda el artículo 126 del Código Civil, pues el cónyuge con discapacidad podría ser atendido, cuidado y protegido por sus descendientes, ascendientes, colaterales –hasta el cuarto grado–, hermanos y, en última instancia ante un abandono total, por instituciones públicas o privadas cuyo fin social lo permita. Así también, verifica que, en el caso de origen, la norma consultada perdería su sustento constitucional, dado que el que solicita el divorcio es la misma persona con discapacidad que ya fue abandonada, y que obligarle a mantener el vínculo matrimonial le causaría más perjuicios que beneficios, como se anotó previamente.
75. Al respecto, este Organismo resalta que el fin constitucional de la norma consultada exige una garantía reforzada para la persona que se encontrare bajo los supuestos que prescribe el artículo 126 del Código Civil, debido a que presupone un escenario de especial gravedad en el que la persona con discapacidad intelectual o auditiva, que no podría siquiera darse a entender. Así las cosas, al presentar la persona más de una situación de vulnerabilidad –condición médica y comunicativa–, reduce la necesidad de que otros actores intervengan para cumplir el deber constitucional de brindar un cuidado y protección especial, lo que significa poner mayor atención a las circunstancias de la persona y procurar el **mejor cuidado posible**.⁸⁹
76. Por lo tanto, se verifica que la medida **no es necesaria**, al existir otras medidas más benignas que cumplirían el mismo fin constitucional, esto es la atención, protección y

⁸⁷ LOPD, artículo 9: “Persona en calidad de cuidadora.- Para los efectos de esta Ley se considera persona en calidad de cuidadora a la madre, al padre, representante legal o curadora que se encuentra autorizada para cuidar de una persona con discapacidad grave, muy grave o completa. Es aquella que asume la responsabilidad del cuidado de la persona con discapacidad, que requiere en diferente medida del apoyo o asistencia para desenvolverse en las diferentes actividades de la vida diaria. En caso de que la persona con discapacidad no cuente con madre, padre, representante legal o curadora, no tenga referente familiar y que se encuentre en situación de abandono, **el ente rector de la inclusión económica y social será el encargado de velar por ella**” (énfasis añadido).

⁸⁸ LOPD, artículo 106: “Políticas.- El ente rector de la inclusión económica y social o los gobiernos autónomos descentralizados articularán con las entidades públicas y privadas, el desarrollo y ejecución de políticas destinadas a: [...] 3. Incorporar, en servicios especializados de forma temporal o permanente, a personas con discapacidad en situación de abandono, mientras se establece sus vínculos familiares o se promueve su autonomía e independencia personal”.

⁸⁹ CCE, sentencia 889-20-JP/21, 10 de marzo de 2021, párr. 49.

cuidado de la persona con discapacidad. De tal manera, al encontrarse que la norma consultada no cumple con el criterio de necesidad y esto es suficiente para comprobar que el trato diferenciado deviene en un trato discriminatorio, no es necesario continuar con el análisis de proporcionalidad de acuerdo con lo anotado en los párrafos 28 y 31 *supra*.

77. Por todo lo expuesto, este Organismo concluye que la **aplicación** de la prohibición establecida en el artículo 126 del Código Civil al caso de que el divorcio sea solicitado por una persona que se hubiere vuelto persona con discapacidad intelectual o persona sorda, que no puede darse a entender de manera verbal, por escrito o por lengua de señas, y que haya sido abandonada; **vulnera el derecho a la igualdad y no discriminación** (arts. 11.2 y 66.4 CRE). Esta circunstancia, además, impediría que la pretensión de la demanda de la persona con discapacidad sea conocida y resuelta por un operador jurisdiccional, de acuerdo con los hechos y la causal de divorcio que se plantee, tan solo por su condición de haberle sobrevenido una discapacidad intelectual o auditiva y que no pueda darse a entender.

7. Consideraciones adicionales

78. Una vez que se ha comprobado que la aplicación de la norma consultada efectúa un trato discriminatorio injustificado, esta Corte considera necesario analizar cómo garantizar el respeto a la condición humana y los derechos del cónyuge con discapacidad intelectual o auditiva, que no puede darse a entender. Esto, en armonía con el derecho a gozar de capacidad jurídica del que es titular la persona con discapacidad, cualquiera que sea su clase, conforme el número 2 del artículo 12 de la Convención sobre los derechos de las personas con discapacidad (“CDPD”).
79. En general, la capacidad jurídica o legal es aquella facultad intrínseca de la persona de adquirir derechos, por el simple hecho de ser un ser humano, y de asumir obligaciones, sin la injerencia ni necesidad de la actuación de una tercera persona. En otras palabras, la capacidad jurídica es la aptitud para contraer y ejercer derechos y obligaciones, así como para participar en relaciones jurídicas.
80. Por otro lado, la capacidad de las personas con discapacidad ha sido comúnmente negada alrededor del mundo a lo largo de la historia,⁹⁰ generalmente porque las sociedades asumen algún tipo de estigmatización, estereotipo o prejuicio respecto de

⁹⁰ Naciones Unidas. Comité sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad. Observación general número 1 (2014), párr. 8

éstas por sus condiciones, para limitar su capacidad jurídica.⁹¹ Esto, a pesar de que la capacidad legal de cualquier persona es sumamente importante para el ejercicio de sus diferentes derechos, así como para la toma de decisiones.

81. Asimismo, se ha restringido la capacidad legal de aquellas personas que mantienen una discapacidad cognitiva, psicosocial, auditiva y comunicativa, en función del diagnóstico de una deficiencia –criterio basado en la condición–, de las consecuencias negativas que adopte la persona –criterio basado en los resultados– o de la consideración deficiente de la aptitud de la persona para tomar decisiones –criterio funcional–.⁹² No obstante, aquellos criterios atentan contra los derechos de las personas con discapacidad, puesto que reducirían sus derechos a la superación de la evaluación que se les imponga.
82. Ahora bien, en relación con la norma consultada, pareciere que el legislador restringió el divorcio al cónyuge que le sobreviene una discapacidad intelectual o auditiva, que no pueden darse a entender, ya que presupone que por la imposibilidad o baja probabilidad de discernir o transmitir su consentimiento no podría decidir sobre el divorcio, sin poder evaluar las consecuencias de tal decisión (ver párr. 16 *supra*).⁹³ No obstante, ello limitaría injustificadamente la capacidad jurídica de la persona bajo el estereotipo de que una deficiencia cognitiva, auditiva o comunicativa le impediría al individuo la toma de decisiones concretas, incluso si el mantenimiento del matrimonio le puede causar perjuicios.
83. Sobre el asunto, el Comité sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad ha expresado que:

13. [...] El artículo 12 de la Convención sobre los derechos de las personas con discapacidad, en cambio, deja en claro que el "desequilibrio mental" y otras denominaciones discriminatorias **no son razones legítimas para denegar la capacidad jurídica** (ni la capacidad legal ni la legitimación para actuar). En virtud del artículo 12 de la Convención, los déficits en la capacidad mental, ya sean supuestos o reales, no deben utilizarse como justificación para negar la capacidad jurídica.

14. [...] La capacidad jurídica significa que todas las personas, incluidas las personas con discapacidad, tienen la capacidad legal y la legitimación para actuar simplemente en virtud de su condición de ser humano. Por consiguiente, para que se cumpla el derecho a

⁹¹ En este mismo sentido se ha pronunciado esta Corte en la sentencia 17-21-CN/23, 11 de enero de 2023, párr. 46.

⁹² Naciones Unidas. Comité sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad. Observación general número 1 (2014), párr. 15

⁹³ La reflexión indicada parte de que, por regla general, toda declaración de voluntad –como sería el divorcio bajo cualquiera de las causales que se alegaren– requiere que la persona sea legalmente capaz, según el artículo 1461 del Código Civil que dispone: “Para que una persona se obligue a otra por un acto o declaración de voluntad es necesario: Que sea legalmente capaz; [...]”.

la capacidad jurídica deben reconocerse las dos facetas de esta; esas dos facetas [capacidad legal y legitimación para actuar] no pueden separarse (énfasis añadido).⁹⁴

84. En este contexto, la intención de resguardar a las personas con discapacidad a través de la ley sin tomar en cuenta que también son titulares de derechos, las reduce a sus deficiencias y las desconoce como titulares de derechos. De esa forma, debe tenerse a la discapacidad en sí misma como una característica más de la persona que no presupone un motivo suficiente para denegar o restringir sus derechos.

85. Al respecto, la CDPD ordena en su artículo 4:

1. Los Estados Partes se comprometen a asegurar y promover el pleno ejercicio de todos los derechos humanos y las libertades fundamentales de las personas con discapacidad **sin discriminación alguna por motivos de discapacidad**. A tal fin, los Estados Partes se comprometen a:

a) **Adoptar todas las medidas legislativas**, administrativas y de otra índole que sean pertinentes para hacer efectivos los derechos reconocidos en la presente Convención [...] (énfasis añadido).

86. De manera concordante, el artículo 12 de la CPDPD reafirma el compromiso de los Estados de reconocer en igualdad de condiciones la capacidad jurídica de las personas con discapacidad, así como también de adoptar las medidas adecuadas para que este grupo de personas puedan ejercer su capacidad con el apoyo que requieran. Sobre este último asunto, especifica que:

4. Los Estados Partes asegurarán que en todas las medidas relativas al ejercicio de la capacidad jurídica se proporcionen salvaguardias adecuadas y efectivas para impedir los abusos de conformidad con el derecho internacional en materia de derechos humanos. Esas salvaguardias asegurarán que las medidas relativas al ejercicio de la capacidad jurídica respeten los derechos, la voluntad y las preferencias de la persona, que no haya conflicto de intereses ni influencia indebida [...].

87. Por lo expuesto, en el marco de los derechos de las personas con discapacidad intelectual o auditiva, que no pueden darse a entender de ninguna manera, este Organismo considera necesario garantizar dos aspectos: (i) el cuidado y la protección al momento de demandar y, de ser el caso, concederse el divorcio; y, (ii) la capacidad jurídica para la toma de decisiones, debiendo entenderse tal capacidad como la facultad de la persona con discapacidad de adoptar –de manera independiente o con apoyo de alguien más– ciertas determinaciones.

⁹⁴ Naciones Unidas. Comité sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad. Observación general número 1 (2014), párr. 14.

88. En cuanto a **(i)**, el juzgador⁹⁵ que conozca la demanda de divorcio presentada por la persona con discapacidad intelectual o auditiva, que no puede darse a entender y que ha sido abandonada, deberá al menos observar:

88.1. Que el cónyuge con discapacidad intelectual o auditiva, que no pueda darse a entender, cuente con un curador que lo represente legalmente con el que no intermedie ningún conflicto de intereses, y que obligatoriamente mantenga su cuidado personal y vele por la correcta administración de sus bienes, conforme las reglas establecidas en el Código Civil. Para el efecto, podrá requerir de exámenes psicosociales, de evaluaciones del entorno familiar y cualquier otro tendiente a corroborar que la persona está debidamente cuidada por el curador.

88.2. Que el cónyuge con discapacidad intelectual o auditiva, que no pueda darse a entender, mantenga realmente tales condiciones al momento de formularse la demanda de divorcio por abandono. Para el efecto, podrá requerir exámenes médicos actualizados que evidencien el particular.

88.3. De adecuarse la causal para demandar el divorcio, previo a concederlo, se solicitará al guardador que se ratifique en su puesto como curador y se comprometa a cuidar de la persona y a administrar correctamente sus bienes indefinidamente, hasta que opere cualquiera de las causas previstas en el Código Civil para que termine la guarda.

89. Con relación a **(ii)**, en principio podría bastar el consentimiento y la voluntad del curador de la persona con discapacidad. Empero, ello implicaría avalar un régimen basado principalmente en la sustitución en la adopción de decisiones.⁹⁶ De forma que, en toda demanda de divorcio planteada por el cónyuge con discapacidad intelectual o auditiva, que no pueda darse a entender, y que ha sido abandonado, el juzgador podrá, entre otros, tomar en cuenta los siguientes aspectos:

⁹⁵ De acuerdo a las reglas previstas en el Código Civil, el Código Orgánico de la Función Judicial y el Código Orgánico General de Procesos, los jueces de la familia, mujer, niñez y adolescencia son competentes para conocer los juicios de divorcio contenciosos.

⁹⁶ Naciones Unidas. Comité sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad. Observación general número 1.1 (2018), párr. 27: Los regímenes basados en la sustitución en la adopción de decisiones pueden revestir muchas formas diferentes, entre ellas la tutela plena, la interdicción judicial y la tutela parcial. Sin embargo, todos esos regímenes tienen ciertas características en común: pueden describirse como sistemas en los que: a) se despoja a la persona de la capacidad jurídica, aunque sea con respecto a una única decisión; b) puede nombrar al sustituto que tomará las decisiones alguien que no sea la persona concernida y ese nombramiento puede hacerse en contra de su voluntad; o c) toda decisión adoptada por el sustituto en la adopción de decisiones se basa en lo que se considera el “interés superior” objetivo de la persona concernida, en lugar de basarse en su propia voluntad y sus preferencias.

- 89.1.** Las preferencias del cónyuge con discapacidad intelectual o auditiva, que no puede darse a entender, al momento de exigirse el divorcio en la medida que la condición de la persona lo permita. Para el efecto, el juzgador podrá solicitar la comparecencia de la persona con discapacidad, de ser factible.
- 89.2.** En lo posible, tomará en cuenta todo elemento disponible para asegurarse de que el divorcio atienda a la voluntad y las preferencias de la persona con discapacidad intelectual o auditiva, que no pudiera darse a entender, y que no le cause un perjuicio evidente. En tal virtud, el juez podrá solicitar prueba de oficio con relación al contexto personal, familiar y social de la persona con discapacidad para comprobar que el divorcio sea la mejor interpretación de su voluntad y preferencias,⁹⁷ a fin de evitar cualquier perjuicio.

8. Efectos de la sentencia

- 90.** De conformidad con el artículo 143 de la LOGJCC, los efectos del fallo de una consulta de norma difieren dependiendo de si el pronunciamiento de la Corte se limita a la constitucionalidad de la aplicación de la disposición jurídica o si esta versa sobre su compatibilidad con las normas constitucionales.⁹⁸
- 91.** El análisis realizado en esta sentencia se limitó a la constitucionalidad de la **aplicación** del artículo 126 del Código Civil a los hechos del caso concreto, en los términos de la consulta de norma realizada; y mas no a la compatibilidad abstracta de la disposición consultada con la Constitución. De esta manera, de acuerdo con el número 2 del artículo 143 de la LOGJCC, el pronunciamiento de la Corte tendrá efectos sólo para el caso concreto y para casos análogos. Por ello, el artículo mencionado de la LOGJCC dispone que la Corte debe “definir con precisión el supuesto fáctico objeto de la decisión”, para que hacia el futuro las mismas hipótesis de hecho tengan la misma solución jurídica.
- 92.** Así, en aplicación del número 2 del artículo 143 de la LOGJCC, la Corte resuelve la consulta planteada, con efectos para el caso concreto y para casos análogos, en el siguiente sentido:
- 1.** La aplicación del artículo 126 del Código Civil es **inconstitucional** por vulnerar el derecho a la igualdad y no discriminación (arts. 11.2 y 66.4 CRE) en el siguiente supuesto fáctico: Cuando quien solicite el divorcio por la causal de abandono

⁹⁷ Por ejemplo, intérpretes, comunicación aumentativa/alternativa, dispositivos tecnológicos, entrevistas adaptadas, peritajes interdisciplinarios, participación de pares y personas de confianza, etc.

⁹⁸ CCE, sentencia 49-21-CN/25, 23 de enero de 2025, párr. 54.

injustificado, por más de seis meses ininterrumpidos, sea el cónyuge que se hubiere vuelto persona con discapacidad intelectual o persona sorda, que no puede darse a entender de manera verbal, por escrito o por lengua de señas.

2. En tal sentido, ante la demanda de divorcio por abandono injustificado por más de seis meses ininterrumpidos planteada por el cónyuge que se hubiere vuelto persona con discapacidad intelectual o persona sorda, que no puede darse a entender de manera verbal, por escrito o por lengua de señas, el juez podrá conceder su pretensión de disolver el vínculo conyugal,⁹⁹ siempre que se observen los parámetros establecidos en la sección precedente.

9. 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. **Absolver** la consulta de constitucionalidad de norma **37-23-CN** en los siguientes términos:

- 1.1. La aplicación del artículo 126 del Código Civil es **inconstitucional** por vulnerar el derecho a la igualdad y no discriminación (arts. 11.2 y 66.4 CRE) en el siguiente supuesto fáctico: Cuando quien solicite el divorcio por la causal de abandono injustificado, por más de seis meses ininterrumpidos, sea el cónyuge que se hubiere vuelto persona con discapacidad intelectual o persona sorda, que no puede darse a entender de manera verbal, por escrito o por lengua de señas.

- 1.2. En tal sentido, ante la demanda de divorcio por abandono injustificado por más de seis meses ininterrumpidos planteada por el cónyuge que se hubiere vuelto persona con discapacidad intelectual o persona sorda, que no puede darse a entender de manera verbal, por escrito o por lengua de señas, el juez pueda conceder su pretensión de disolver el vínculo conyugal, siempre que se observen los parámetros establecidos en la sección 7 *supra*.

⁹⁹ Sobre este asunto, cabe recordar lo que dispone el artículo 112 del Código Civil en el sentido de que “[e]n todo divorcio el cónyuge que carece de lo necesario para su congrua sustentación tiene derecho a que se le entregue la quinta parte de los bienes del otro, salvo que sea el causante del divorcio. Si tuviere bienes pero no de tanto valor como esa quinta parte, sólo tendrá derecho al complemento. Entre esos bienes se tomará en cuenta, para ese efecto, el valor de sus gananciales en la sociedad conyugal”.

2. **Declarar** que, en virtud del número 2 del artículo 143 de la LOGJCC, la presente sentencia tiene efectos también para casos análogos en los términos expuestos en el decisorio precedente.
3. **Disponer** que el Consejo de la Judicatura publique la presente sentencia en su página web institucional por el plazo de un mes y difunda su contenido a través del correo institucional a las y los jueces de las unidades judiciales de la familia, mujer, niñez y adolescencia y multicompetentes del país, cortes provinciales, Corte Nacional de Justicia, defensores públicos y abogados particulares. El Consejo de la Judicatura informará a la Corte el cumplimiento de la medida, una vez finalizado el plazo de permanencia ordenado para la publicación de la presente sentencia.
4. **Disponer** la devolución del expediente del proceso 11203-2023-00809 a la Sala Especializada de lo Civil, Mercantil, Laboral, Familia, Niñez, Adolescencia y Adolescentes Infractores de la Corte Provincial de Justicia de Loja para que continúe con la tramitación de la causa, de conformidad con lo establecido en el artículo 428 de la Constitución.
5. **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 ocho votos a favor de los jueces constitucionales Karla Andrade Quevedo, Jorge Benavides Ordóñez, Alejandra Cárdenas Reyes (voto concurrente), Jhoel Escudero Soliz, Alí Lozada Prado, Raúl Llasag Fernández, Richard Ortiz Ortiz y José Luis Terán Suárez; y, un voto salvado de la jueza constitucional Claudia Salgado Levy, en sesión jurisdiccional ordinaria de jueves 11 de septiembre de 2025.- Lo certifico.

Firmado electrónicamente
Aída García Berni
SECRETARIA GENERAL

Voto concurrente
Jueza: Alejandra Cárdenas Reyes

SENTENCIA 37-23-CN/25

VOTO CONCURRENTE

Jueza constitucional Alejandra Cárdenas Reyes

1. En virtud de los artículos 92 y 93 de la LOGJCC y del artículo 38 de la Codificación del Reglamento de Sustanciación de Procesos de Competencia de la Corte Constitucional, con respeto a la decisión de mayoría, formulo mi voto concurrente respecto de la sentencia 37-23-CN/25, emitido en la sesión ordinaria del Pleno de la Corte Constitucional de 11 de septiembre de 2025.
2. En la sentencia 37-23-CN/25, este Organismo absolvió la consulta de constitucionalidad de norma elevada por la Sala Especializada de lo Civil, Mercantil, Laboral, Familia, Niñez, Adolescencia y Adolescentes Infractores de la Corte Provincial de Justicia de Loja y declaró la inconstitucionalidad de la aplicación del art. 126 del Código Civil a los supuestos en que, quien solicite el divorcio por la causal de abandono injustificado por más de seis meses ininterrumpidos, sea el cónyuge que se hubiere vuelto persona con discapacidad grave.
3. Este Organismo determinó que la aplicación de la norma consultada al escenario referido efectúa un trato diferenciado a la persona con discapacidad intelectual o auditiva -que no puede darse a entender por ningún medio- que no es razonable. El voto de mayoría determina, primero, que la aplicación del art. 126 tiene como *fin constitucional* la atención prioritaria, la protección reforzada y el cuidado de la persona con discapacidad y es una medida *idónea* porque el vínculo matrimonial implica el deber de auxiliarse, socorrerse y cuidarse mutuamente. No obstante, advierte que la medida *no es necesaria* en casos de abandono, al existir otras medidas menos gravosas para cumplir el fin constitucional, como encargar los cuidados u otorgar la curaduría¹ de la persona con discapacidad a descendientes,² ascendientes,³ colaterales o, incluso, al Estado;⁴ y también al considerar los perjuicios económicos que podría implicar el mantener forzosamente el vínculo matrimonial.

¹ Código Civil, artículo 484: “Se conferirá la curaduría de la persona con demencia: 1. Al cónyuge si no hubiere separación conyugal. Pero el cónyuge tendrá derecho de aceptar o repudiar esta guarda, y en caso de no aceptarla, podrá pedir la liquidación de la sociedad conyugal; 2. A sus descendientes; 3. A sus ascendientes; y, 4. A sus colaterales, hasta el cuarto grado, o a sus hermanos”.

² Código Civil, artículo 266: “Aunque la emancipación dé al hijo el derecho de obrar independientemente, queda siempre obligado a cuidar de los padres, en su ancianidad, en el estado de trastorno mental ‘persona con demencia’ y en todas las circunstancias de la vida en que necesitaren sus auxilios”.

³ Código Civil, artículo 267: “Tienen derecho al mismo socorro todos los demás ascendientes, en caso de inexistencia o de insuficiencia de los inmediatos descendientes”.

⁴ LOPD, artículo 9.

4. En ese marco, si bien estoy de acuerdo con la decisión de absolver la consulta y declarar la inconstitucionalidad del art. 126 del Código Civil en el escenario referido, discrepo con el examen del elemento de necesidad realizado por el voto de mayoría. A continuación, expongo mis razones.
5. Primero, el análisis realizado por el voto de mayoría en cuanto a la necesidad presenta un enfoque predominantemente civilista, apoyado en normas infraconstitucionales e, incluso, preconstitucionales. A mi juicio, el análisis de la decisión debió situarse explícitamente en el control de constitucionalidad -y convencionalidad, propio del bloque de constitucionalidad- por tratarse de una consulta de norma de control concreto, cuyo objeto es verificar la constitucionalidad de la aplicación de una disposición legal en el caso concreto.⁵ Este enfoque es el que permite determinar si el efecto práctico de la norma consultada vulnera el contenido de los derechos protegidos por la Constitución y los tratados internacionales. La función del mecanismo de consulta de norma reside, precisamente, en irradiar el valor de las normas constitucionales al resto del ordenamiento jurídico.
6. En mi criterio, el análisis de necesidad debió partir desde la perspectiva de los derechos de las personas con discapacidad. La Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad (“**CRPD**”) reconoce en igualdad de condiciones la capacidad jurídica universal -aptitud legal y legitimación para actuar, en virtud de su condición de ser humano-⁶ y reafirma que las personas con discapacidad tienen derecho al reconocimiento de su personalidad jurídica;⁷ es decir, de ser *alguien* frente al Derecho. Una regla como la del art. 126 del Código Civil, que impide por completo el ejercicio de la capacidad jurídica para divorciarse a quienes presenten discapacidad intelectual o auditiva y no puedan darse a entender por ningún medio, resulta excesivamente gravosa. La Observación General 1 del Comité sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad (“**Observación general 1**”) precisa, además, que los regímenes de sustitución en la adopción de decisiones -como las curadurías o tutelas que anulan o reemplazan la voluntad- no son compatibles con la CRPD.
7. La función del Estado, por el contrario, no es anular ni reemplazar la capacidad jurídica, sino proveer apoyos para su ejercicio. La CRPD obliga al Estado a adoptar “medidas pertinentes para proporcionar acceso a las personas con discapacidad al apoyo que puedan necesitar, en el ejercicio de su capacidad jurídica”.⁸ En ese sentido, la Observación general 1 señala que los apoyos son “arreglos oficiales y oficiosos, de

⁵ LOGJCC, artículo 141.

⁶ Comité sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, Observación General No. 1, 19 de mayo de 2014, párr. 14.

⁷ Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, artículo 12 numerales 1 y 2.

⁸ Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, artículo 12 numeral 3.

distintos tipos o intensidades” que pueden estar relacionados con la entrega de información en formatos comprensibles, la implementación de métodos de comunicación no convencionales y aumentativos/alternativos, el apoyo entre pares, los mecanismos de planificación anticipada, la realización de peritajes e interpretación multidisciplinarios, entre otros.⁹ El tipo y la intensidad del apoyo dependen del caso y deben siempre respetar la autonomía, la voluntad y las preferencias de la persona, bajo salvaguardas efectivas.¹⁰

8. Incluso cuando, pese a esfuerzos serios, no sea posible determinar la voluntad de la persona con discapacidad, la Observación general 1 establece como parámetro supletorio la "mejor interpretación posible de la voluntad y las preferencias",¹¹ reconstruida a partir de su historia de vida, valores, decisiones previas, relaciones significativas y cualquier otro rastro comunicativo disponible. Este estándar no reintroduce el criterio de “mejor interés” objetivo; busca la opción más fiel a la identidad y preferencias de la persona con discapacidad.¹²
9. Por ello, el análisis de necesidad debió concluir que la alternativa menos restrictiva e igualmente idónea -exigida por el bloque de constitucionalidad- no son las curadurías otorgadas a descendientes, ascendientes, colaterales o al Estado (medidas de sustitución en la adopción de decisiones, que deben ser evitadas), sino asegurar que el sistema judicial garantice apoyos y ajustes que habiliten el ejercicio de la capacidad jurídica de la persona con discapacidad grave y, solo si ello no es posible tras esfuerzos razonables, decidir conforme a la mejor interpretación de la voluntad de la persona y de sus preferencias. En ese sentido, la Ley Orgánica de las Personas con Discapacidad ya reconoce expresamente “los sistemas de apoyo para la toma de decisiones”.¹³ Tal

⁹ Comité sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, Observación General No. 1, 19 de mayo de 2014, párr. 17.

¹⁰ Comité sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, Observación General No. 1, 19 de mayo de 2014, párrs. 18 y 20. “El objetivo principal de esas salvaguardias debe ser garantizar el respeto de los derechos, la voluntad y las preferencias de la persona. Para lograrlo, las salvaguardias deben proporcionar protección contra los abusos, en igualdad de condiciones con las demás personas”.

¹¹ Comité sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, Observación General No. 1, 19 de mayo de 2014, párr. 21.

¹² *Ibid.*

¹³ Ley Orgánica de las Personas con Discapacidad, artículos 4 numeral 12 y 16. “Art. 4.- Principios.- Son principios rectores de esta Ley, además de los contemplados en la Constitución de la República, la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, los tratados e instrumentos de derechos humanos y las normas vigentes, los siguientes: [...] 12. Capacidad jurídica: las personas con discapacidad pueden ejercer sus derechos y contraer obligaciones a título personal y propio, sin necesidad de representaciones o de terceras personas. De ser necesario, la persona con discapacidad podrá contar con sistemas de apoyo para la toma de decisiones.” y “Art. 16.- Igual reconocimiento como persona ante la ley.- Se reconoce y garantiza el derecho de las personas con discapacidad a la seguridad jurídica en igualdad de condiciones, en los ámbitos político, económico, social, cultural, civil o de otro tipo. Las personas con discapacidad podrán solicitar uno o varios apoyos para el ejercicio de este derecho, así como a negarse a aceptarlos de considerar que no los necesitan. Para la adopción de cualquier apoyo necesario se tendrá en cuenta el respeto de los derechos, la voluntad y las preferencias de las personas con discapacidad. Estas

reconocimiento fortalece la conclusión de que la anulación de la capacidad jurídica de las personas con discapacidad grave en relación a las decisiones sobre divorcio no es necesaria, frente a la disponibilidad normativa de apoyos y ajustes.

10. Si bien el voto de mayoría alude a estos estándares internacionales, lo hace exclusivamente en la sección de consideraciones adicionales. En mi criterio, estos elementos debieron integrar el núcleo del análisis de fondo, pues explican desde la perspectiva de los derechos constitucionales por qué la aplicación del art. 126 del Código Civil, en el escenario consultado, no era un trato diferenciado razonable por no superar el test de proporcionalidad, en su elemento de necesidad.

XIMENA
ALEJANDRA
CARDENAS
REYES

Firmado digitalmente por
XIMENA ALEJANDRA
CARDENAS REYES
Fecha: 2025.10.06
21:25:34 -05'00'

Alejandra Cárdenas Reyes
JUEZA CONSTITUCIONAL

Razón: Siento por tal, que el voto concurrente de la jueza constitucional Alejandra Cárdenas Reyes, anunciado en la sentencia de la causa 37-23-CN, fue presentado en Secretaría General el 24 de septiembre de 2025, mediante correo electrónico a las 13:22; y, ha sido procesado conjuntamente con la sentencia.- Lo certifico.

Firmado electrónicamente
Aída García Berni
SECRETARIA GENERAL

medidas serán proporcionales y adaptadas a las circunstancias particulares de cada persona, se aplicarán en el plazo más corto posible y estarán sujetas a exámenes periódicos por parte de la autoridad competente”.

Voto salvado**Jueza:** Claudia Salgado Levy**SENTENCIA 37-23-CN/25****VOTO SALVADO****Jueza constitucional Claudia Salgado Levy**

1. En ejercicio de la facultad prevista en el artículo 92 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional (“**LOGJCC**”) y el artículo 38 de la Codificación del Reglamento de Sustanciación de los Procesos de Competencia de la Corte Constitucional (“**Reglamento**”), muy respetuosamente formulo mi voto salvado respecto de la sentencia de mayoría 37-23-CN (“**sentencia de mayoría**”).
2. En dicha sentencia, la Corte absolvió una consulta sobre la constitucionalidad del artículo 126 del Código Civil (“**CC**”), en relación con los derechos a la igualdad y no discriminación. Específicamente, el proceso de origen se relaciona con aquellas causas en las que el o la accionante —persona con discapacidad intelectual o persona sorda que no puede darse a entender de ninguna forma— es declarada en interdicción y, por medio de su curador, presenta una demanda de divorcio por la causal de abandono.
3. En el caso concreto, la Corte concluyó que la existencia de una prohibición de disolver el vínculo matrimonial por abandono, cuando uno de los cónyuges es una persona: i) con discapacidad intelectual; o, ii) sorda que no puede darse entender de manera verbal, por escrito o por lengua de señas, vulnera el derecho a la igualdad y no discriminación.¹
4. Para arribar a dicha conclusión, en términos generales, la Corte expuso que:
 - Existe una **situación de comparabilidad** entre un vínculo matrimonial: a) en el que a uno de los cónyuges le sobreviene una discapacidad intelectual o auditiva, que no puede darse a entender; y, b) respecto del cual a ninguno de los cónyuges le sobreviene tal discapacidad.²
 - Existe un **trato diferenciado** relacionado con una categoría sospechosa: personas con discapacidad, en particular, que no pueden darse a entender de ninguna forma para solicitar la disolución del vínculo matrimonial.³ Por ende, se aplicó un escrutinio estricto.

¹ CCE, sentencia 37-23-CN/25, 11 de septiembre de 2025, párr. 77.

² *Ibid*, párr. 32-36.

³ *Ibid*, párr. 37-45.

- Sobre el **fin constitucionalmente válido**, concluyó que la norma consultada se fundamenta en la “idea de cuidado y protección” de los sujetos del artículo 126 del CC, quienes ostentan especial protección constitucional, por “medio de su cónyuge como familiar directo de la persona”.⁴
 - Sobre la **idoneidad**, mencionó que la prohibición pretende que el cónyuge cuide y proteja al otro cónyuge al que le sobrevino una discapacidad intelectual o auditiva que no le permita darse entender.⁵
 - En cuanto a la **necesidad**, consideró que, en el caso de abandono, mantener el vínculo matrimonial no garantiza la protección de la persona con discapacidad intelectual o auditiva. Así, a criterio de la mayoría, existen otras medidas menos gravosas –como la obligación de cuidado de hijos, familiares o incluso del Estado– que cumplen con el mismo fin constitucional. Por ello, la norma consultada no supera el test de necesidad y produce un trato discriminatorio.⁶
5. Coincido con la sentencia de mayoría únicamente hasta el análisis de idoneidad, en cuanto reconoce que la prohibición de divorciarse resulta idónea para proteger al cónyuge a quien le devino una discapacidad intelectual o auditiva grave que le impide darse a entender. Sin embargo, respecto del análisis de necesidad, considero que la Corte incurre en un error pues, a mi criterio, la permanencia del vínculo matrimonial, lejos de ser una mera formalidad, garantiza un marco legal y estructural que protege integralmente a la persona vulnerable, incluso en el caso del abandono. A continuación, analizaré el vínculo matrimonial como instrumento de protección integral, incluso ante el abandono (i); la distinción entre incapacidad absoluta y discapacidad (ii); y, la regulación y límites del rol la curaduría y los límites al consentimiento de los sujetos con incapacidad absoluta (iii). Cada uno de estos aspectos permite comprender de manera objetiva y técnica por qué la norma, aun enfrentando situaciones de abandono, mantiene su relevancia y justificación constitucional.

1.La permanencia del vínculo matrimonial como parte de una protección integral.-

6. El contrato del matrimonio genera obligaciones y derechos para las partes que no se extinguen con la situación fáctica del abandono. Estos también pueden ser considerados parte del derecho al cuidado y justificarían la necesidad de la vigencia de la norma. Así como el Código Civil prescribe para los cónyuges la obligación de

⁴ *Ibid*, párr. 46-57.

⁵ *Ibid*, párr. 58-64.

⁶ *Ibid*, párr. 65-76.

auxiliarse mutuamente, entre otros, también prescribe ciertas salvaguardas como la posibilidad de exigir alimentos congruos o un catálogo de derechos sucesorios que se generan con la muerte del causante, lo cual resguarda la subsistencia del cónyuge que sería un incapaz absoluto.⁷ Así, mantener el vínculo matrimonial asegura un mecanismo de protección directo y efectivo, más allá de la simple imposición de la prohibición de divorcio.

7. Además, el artículo 126 del Código Civil no excluye ni impide que la persona con discapacidad intelectual o auditiva pueda recibir protección y cuidado de otros actores distintos al cónyuge. El marco legal civil, en particular los artículos 266 y 267, establece la obligación de los hijos y demás descendientes de brindar socorro y cuidado a sus padres o ascendientes en todas las circunstancias en que requieran auxilio, independientemente de la existencia de un vínculo matrimonial. Asimismo, los artículos 484 y 491 del Código Civil permiten que se confiera la curaduría de la persona con discapacidad a descendientes, ascendientes, colaterales hasta el cuarto grado o hermanos, garantizando que la atención y protección puedan ser asumidas por diversos actores competentes y cercanos. En consecuencia, la norma consultada no prohíbe ni limita la intervención de terceros; por el contrario, su finalidad —asegurar la protección de la persona con discapacidad— se complementa con estas figuras jurídicas.
8. Esta interpretación se refuerza además con la Constitución de la República, que reconoce derechos específicos de las personas con discapacidad (arts. 11 numeral 2, 35 y 48 CRE) y garantiza que su protección y cuidado constituyen un deber no solo del cónyuge, sino también del Estado y de la sociedad, asegurando un enfoque integral y efectivo frente a la vulnerabilidad. Así, mantener el vínculo matrimonial, lejos de ser un obstáculo, convive con la posibilidad de que otros actores también garanticen el cuidado, lo que evidencia la complementariedad y eficacia del sistema de protección legal existente.

2. Diferenciación entre incapacidad absoluta y discapacidad.-

9. La sentencia de mayoría, correctamente reconoce que la norma consultada (artículo 126 del Código Civil), al referirse a una “persona con discapacidad intelectual”, alude en realidad a una “persona con demencia”, esto es, a un sujeto cuya autonomía está severamente restringida por la ausencia de capacidad cognitiva plena.
10. En consecuencia, la situación descrita se adecúa a los presupuestos normativos del artículo 1463 del Código Civil, que considera absolutamente incapaces a las personas

⁷ Código Civil, Registro Oficial Suplemento 46 de 24 de junio de 2025, artículos 145, 146, 189, 349, 1009, 1044, 1023, 1196

con demencia y a aquellas sordas que no puedan darse a entender de manera verbal, escrita o mediante lengua de señas. Por esa razón, el propio Código (arts. 478 y 490) admite la interdicción judicial para proveer a tales personas de un curador que asuma su representación, lo que ocurrió en el caso concreto.

11. Sin embargo, al parecer, la sentencia incurre en una confusión conceptual al aproximar la categoría de “incapaz absoluto” con la de “persona con discapacidad”. La primera es una noción propia del derecho civil clásico, que responde a una situación de hecho —que podría ser declarada judicialmente— provocada por el padecimiento de alguna enfermedad física o psicológica, que priva al sujeto de su capacidad de obrar o de manifestar inequívocamente su voluntad, donde el sujeto carece de aptitud para ejercer derechos por sí mismo. La segunda, en cambio, proviene del derecho internacional de los derechos humanos y, conforme a la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, abarca a quienes presentan deficiencias físicas, mentales, intelectuales o sensoriales que, en interacción con diversas barreras, pueden dificultar su participación plena y efectiva en la sociedad en igualdad de condiciones. Esta diferencia no es meramente terminológica.
12. Mientras la incapacidad absoluta supone una restricción total de la capacidad de ejercicio, la discapacidad —según la CDPD— no implica, en sí misma, la pérdida de la capacidad jurídica. Por el contrario, la Convención parte de la presunción de capacidad y exige a los Estados adoptar apoyos y ajustes razonables para garantizar el ejercicio de derechos, evitando cualquier discriminación por motivos de discapacidad. De allí que no pueda equipararse automáticamente la situación de una persona absolutamente incapaz por demencia —cuya representación legal resulta necesaria para la validez de sus actos jurídicos— con la de una persona con discapacidad, cuya condición no justifica por sí sola una privación de capacidad, sino, al contrario, la obligación de brindar apoyos que potencien su autonomía y participación.
13. Incluso, de acuerdo con este instrumento internacional, los Estados deben garantizar que cualquier medida relativa al ejercicio de la capacidad jurídica de las personas con discapacidad cuente con salvaguardias efectivas que respeten sus derechos, voluntad y preferencias, eviten conflictos de interés o influencia indebida, sean proporcionales, temporales y revisadas periódicamente por una autoridad imparcial. Además, deben adoptar acciones para asegurar, en igualdad de condiciones, el derecho de estas personas a poseer y heredar bienes, administrar sus asuntos económicos, acceder a servicios financieros y no ser privadas arbitrariamente de su patrimonio.
14. En esta línea, se verifica que el Código Civil reduce a una situación jurídica particular —incapacidad absoluta— la prohibición del artículo 126; lo cual, no implica desconocer ni menoscabar los derechos de las personas con discapacidad, sino, al

contrario, el reconocimiento de un estado en el que los actos de una persona, para efectos jurídicos, podrían ser declarados nulos, por lo que requieren de una protección reforzada.

3. Rol de la curaduría y límites al consentimiento de los sujetos con incapacidad absoluta.-

15. En concordancia con lo previamente señalado, resulta jurídicamente incuestionable que, para la validez de los actos jurídicos celebrados en nombre de una persona declarada incapaz absoluto, es indispensable la intervención de su curador. En el presente caso, mediante providencia de 4 de enero de 2023, la Unidad Judicial de Familia, Mujer, Niñez y Adolescencia con sede en el cantón Loja, provincia de Loja, designó una curadora, precisando expresamente que su encargo comprendía los deberes que la ley le impone en relación con el cuidado personal y la administración de los bienes de la persona representada, así como la facultad de representarle legalmente y ejercer sus derechos, sin más limitaciones que las establecidas por la Ley:

[...] se resuelve declarar la interdicción definitiva de Segundo Manuel Morocho Guamán [...] consecuentemente **queda privado de la libre administración de sus bienes**. [...] se designa como su curadora a Zoila del Rocío Reyes Morocho; con los deberes que la ley le impone **en relación a su cuidado personal y de sus bienes**. - Quedando facultada para representarle legalmente y ejercitar sus derechos, sin más restricciones que las previstas en la Ley. [...] Inscribese en los libros correspondientes del Registro de la Propiedad del Cantón Loja, la presente resolución definitiva de interdicción [...].⁸ (énfasis añadido)

16. De esta delimitación resulta evidente que la curaduría fue instituida primordialmente para velar por el cuidado personal y la gestión patrimonial del representado. En consecuencia, admitir que la curadora pueda consentir en la disolución del vínculo matrimonial no solo desborda el alcance de sus atribuciones, sino que además podría contravenir la finalidad constitucional de protección de las personas en situación de incapacidad absoluta. Ello, porque tal decisión no necesariamente expresa la voluntad del incapaz y, en cambio, puede afectar derechos personalísimos, formados con anterioridad a la declaración de incapacidad, tales como la voluntad de mantener o disolver el matrimonio.
17. No debe perderse de vista que la facultad de decidir sobre la subsistencia del vínculo matrimonial constituye una manifestación directa del principio del libre desarrollo de la personalidad y de la autodeterminación. De ahí que la Constitución impone al Estado la obligación de garantizar a las personas con discapacidad, en cualquiera de sus grados, el goce y ejercicio pleno de sus derechos, asegurando su participación efectiva

⁸ Expediente electrónico E-SAJTE. Unidad Judicial de la Familia, Mujer, Niñez y Adolescencia con sede en el cantón Loja, provincia de Loja, resolución 4 de enero de 2023.

en toda decisión que, por su naturaleza, incida de manera trascendental en su vida y en la esfera de sus derechos personalísimos.

18. Admitir la posibilidad de que la demanda de divorcio se plantee con el consentimiento del curador —respecto de una persona declarada incapaz absoluto y sujeta a interdicción— podría resultar contrario a la finalidad constitucional de protección que inspira la institución de la curaduría. Tal autorización supondría desconocer el consentimiento libre y voluntario que, en su momento, otorgó la persona al contraer matrimonio antes de la aparición de la discapacidad, con lo cual se afectaría un derecho personalísimo que únicamente corresponde a la esfera de autodeterminación del cónyuge. Reconocer al curador la facultad de sustituir dicha decisión excede su rol esencialmente complementario y de resguardo, y abre la puerta a un régimen que, por su trascendencia y posibles afectaciones, demanda una mayor y más profunda delimitación normativa y jurisprudencial.
19. Finalmente, la sentencia de mayoría, a partir de los párrafos 87 y siguientes, y decisorio 1.1, parecería reconocer de manera implícita que el artículo 126 del Código Civil fue concebido como una medida de protección, en tanto establece una serie de requisitos que deben observarse en las demandas de divorcio promovidas por cónyuges con discapacidad intelectual o auditiva que no puedan darse a entender. Dichos requisitos se estructuran en torno a dos ejes: (i) el cuidado y la protección de la persona con discapacidad al momento de demandar y, en su caso, concederse el divorcio; y (ii) la salvaguarda de su capacidad jurídica para la toma de decisiones.
20. Entre tales garantías se contempla, en la medida de lo posible, la consideración de las preferencias de la persona con discapacidad, lo cual exige al juzgador recabar todos los elementos disponibles para interpretar su voluntad y asegurarse de que la disolución del vínculo no le genere un perjuicio. Sin embargo, en la práctica, la observancia de este conjunto de requisitos puede tornarse especialmente complejo, dificultando el ejercicio efectivo de los derechos que se pretende garantizar.
21. Por las razones expuestas, no debió declararse la inconstitucionalidad del artículo 126 del Código Civil, con relación al caso de origen sometido a consulta ni frente a causas con situaciones fácticas similares.

CLAUDIA HELENA
SALGADO LEVY

Claudia Salgado Levy
JUEZA CONSTITUCIONAL

Voto salvado

Jueza: Claudia Salgado Levy

Razón: Siento por tal, que el voto salvado de la jueza constitucional Claudia Salgado Levy, anunciado en la sentencia de la causa 37-23-CN, fue presentado en Secretaría General el 25 de septiembre de 2025, mediante correo electrónico a las 14:37; y, ha sido procesado conjuntamente con la sentencia.- Lo certifico.

Firmado electrónicamente

Aída García Berni

SECRETARIA GENERAL



Firmado electrónicamente por:
AIDA SOLEDAD GARCIA BERNI

3723CN-84dc1

**Caso Nro. 37-23-CN**

RAZÓN.- Siento por tal, que el texto de la sentencia el día lunes seis de octubre de dos mil veinticinco por el presidente de la Corte Constitucional, Jhoel Escudero Soliz, al igual que el voto concurrente de la jueza constitucional Alejandra Cárdenas Reyes; y , el día martes siete de octubre de dos mil veinticinco el voto salvado de la jueza constitucional Claudia Salgado Levy, luego del procesamiento de las observaciones recogidas en la sesión respectiva.- **Lo certifico.-**

Documento firmado electrónicamente.

AIDA SOLEDAD GARCIA BERNI
SECRETARIA GENERAL DE LA CORTE CONSTITUCIONAL



Firmado electrónicamente por:
AIDA SOLEDAD GARCIA BERNI



Dictamen 8-25-CP/25
Jueza ponente: Alejandra Cárdenas Reyes

Quito, D.M., 04 de septiembre de 2025

CASO 8-25-CP

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

DICTAMEN 8-25-CP/25

Resumen: La Corte Constitucional niega la solicitud de dictamen previo de constitucionalidad de la propuesta para consulta popular relacionada con el funcionamiento de salas de juego y casinos dedicados a juegos de azar. Este Organismo concluye que los considerandos y la pregunta incumplen con los parámetros establecidos por la Constitución y la ley.

1. Antecedentes procesales

1. El 8 de agosto de 2025, Daniel Roy-Gilchrist Noboa Azín, en calidad de presidente de la República (“**proponente**” o “**Presidencia**”), ingresó a la Corte Constitucional una solicitud de dictamen previo y vinculante de constitucionalidad de una propuesta de consulta popular.
2. En razón del sorteo electrónico efectuado en la misma fecha, la sustanciación de la causa le correspondió a la jueza constitucional Alejandra Cárdenas Reyes, quien avocó conocimiento el 29 de agosto de 2025.

2. Competencia

3. La Corte Constitucional es competente para emitir el presente dictamen de conformidad con lo dispuesto en los artículos 104 inciso final y 438 numeral 2 de la Constitución, y los artículos 75 numeral 3, literal e), 103, 104, 105 y 127 de la LOGJCC, y el artículo 85 de la Codificación del Reglamento de Sustanciación de Procesos de Competencia de la Corte Constitucional.

3. Legitimación activa

4. El artículo 104 de la Constitución otorga al presidente de la República la facultad de disponer al Consejo Nacional Electoral para que “convoque a consulta popular sobre los asuntos que estime convenientes”. De igual forma, el artículo 147 numeral 14 de la Constitución consagra como una de las atribuciones del Ejecutivo la de convocar a

consulta popular en ciertos casos, de conformidad con los requisitos previstos en la norma constitucional.

5. Respecto de la consulta popular, la normativa constitucional señala que este es uno de los mecanismos para el pronunciamiento del pueblo como soberano, constituyendo así un medio de participación ciudadana de democracia directa.¹ Asimismo, la jurisprudencia de la Corte Constitucional ha indicado que una propuesta de consulta popular es plebiscitaria cuando tiene como finalidad obtener una posición del pueblo sobre un tema de relevancia, sin someter a aprobación un texto normativo definido.²
6. En tal virtud, el presidente de la República está legitimado constitucionalmente para presentar una solicitud de dictamen de constitucionalidad sobre una propuesta de convocatoria a consulta popular con la finalidad de que la ciudadanía se pronuncie a través del mecanismo de participación ciudadana de consulta popular.

4. Propuesta de consulta popular

7. La solicitud de consulta popular planteada por el proponente contiene una única pregunta, seis considerandos y su anexo, que se formulan en los siguientes términos:

Propuesta de considerandos. –

Considerando:

1. Que el artículo 66 de la Constitución de la República del Ecuador reconoce a todas las personas el derecho a una vida digna que asegure la alimentación, nutrición, trabajo, empleo y ocio, así como el derecho a acceder a bienes y servicios de calidad y de elegirlos con libertad;
2. Que el artículo 33 de la Constitución de la República del Ecuador reconoce al trabajo como un derecho y un deber social y económico, fuente de realización personal y base de la economía. El Estado deberá garantizar a las personas trabajadoras el pleno respeto a su dignidad, una vida decorosa, remuneraciones y retribuciones justas y el desempeño de un trabajo saludable y libremente escogido y aceptado;
3. Que los artículos 44 y 45 de la Constitución de la República del Ecuador reconocen el derecho al desarrollo integral, salud integral y nutrición de los niños, niñas y adolescentes;
4. Que de acuerdo a cifras del Instituto Nacional Estadísticas y Censos (INEC), a junio de 2025, el 3,5% de la población económicamente activa (PEA) se encuentra en situación de desempleo. El 19,6% de la misma población (PEA) se encuentra en situación de

¹ El artículo 104 de la Constitución indica en su inciso primero que por disposición del órgano proponente “[e]l organismo electoral correspondiente convocará a consulta popular”.

² CCE, dictamen 4-25-CP/25, 12 de junio de 2025, párr.12; y, dictamen 2-19-CP/19, 20 de junio de 2019, párr. 29.

subempleo y sólo el 35,9% mantienen un empleo adecuado; por su parte en lo referente a la Desnutrición Crónica Infantil (DCI) la tasa de prevalencia de desnutrición crónica en menores de cinco años, a nivel nacional, es de 17,5% según cifras del mismo Instituto;

5. Que el cierre de los casinos y juegos de azar, se dio como resultado de la consulta popular de 7 de mayo de 2011, en la que la ciudadanía se pronunció aprobando la prohibición de este tipo de negocios en el territorio ecuatoriano;
6. Que es necesario un pronunciamiento popular con la finalidad de poner a consideración de la ciudadanía la posibilidad de permitir el funcionamiento de salas de juego y casinos dedicados a juegos de azar;

Pregunta. –

¿Está usted de acuerdo con permitir el funcionamiento de salas de juego y casinos dedicados a juegos de azar en hoteles categorizados con cinco estrellas, quienes entregarán al Estado un tributo del veinte y cinco por ciento (25%) de sus ventas por esta actividad, para el financiamiento de programas de lucha contra la desnutrición crónica infantil, y de alimentación escolar, conforme la Asamblea Nacional lo regule mediante ley?

Anexo. –

De ser aprobada esta pregunta, el Presidente de la República, en el plazo máximo de 20 días posteriores a la publicación de los resultados, remitirá el proyecto de ley que contenga las reformas para cumplir con lo establecido en esta pregunta.

El funcionamiento de salas de juego y casinos dedicados a juegos de azar se limitará a que el ejercicio de la actividad se realice únicamente en hoteles categorizados con cinco estrellas, parámetro que deberá ser recogido en el proyecto de ley. De igual manera, este proyecto de ley recogerá los elementos esenciales del tributo (veinte y cinco por ciento 25% de las ventas por esta actividad), y también establecerá que lo recaudado se destinará única y exclusivamente para el financiamiento de programas de lucha contra la desnutrición crónica infantil y de alimentación escolar. Adicionalmente, deberá preverse montos mínimos de inversión y requisitos de infraestructura, así como otros aspectos necesarios para la regulación adecuada de esta actividad.

La Asamblea Nacional contará con el plazo máximo de 90 días para debatir y aprobar la reforma legal, la cual cumplirá con el trámite previsto en la ley de la materia.

[Énfasis dentro de texto]

5. Control constitucional

8. De conformidad con el artículo 127 de la LOGJCC, el control constitucional de la propuesta de consulta popular debe darse en los mismos términos del control formal de propuestas de reforma constitucional, y “estará encaminado a garantizar la libertad de la electora o elector y la constitucionalidad de las disposiciones jurídicas o las medidas a adoptar a través de este procedimiento”.

9. Al respecto, el artículo 103 de la LOGJCC establece que a esta Corte le corresponde analizar, entre otros parámetros: “1. El cumplimiento de las reglas procesales para la realización de la convocatoria [...] y, 3. La garantía plena de la libertad del elector, y en particular, el cumplimiento de las cargas de claridad y lealtad”.
10. Para la materialización de la referida garantía, es primordial que, en el marco de las consultas populares, las electoras y los electores cuenten con considerandos y preguntas que brinden información necesaria y neutra, que dé cuenta del contexto, fines, razones y consecuencias de la consulta. Aquello permite que las electoras y los electores puedan tomar una decisión libre e informada que garantice materialmente su derecho a elegir.³
11. De igual forma, este Organismo debe realizar un control de constitucionalidad de los considerandos y la pregunta de la consulta popular, el cual se despliega en una doble dimensión de verificación: i) una formal, en función de los requerimientos determinados en los artículos 104 y 105 de la LOGJCC, con el fin de garantizar la plena libertad del elector y el cumplimiento de las cargas de claridad y lealtad previstas en el artículo 103 de la norma *ibídem*; y, ii) un control material de las preguntas, el que consiste en verificar que el petitorio no incurra en prohibiciones o violaciones constitucionales,⁴ ni restrinja los derechos y garantías previstas en la Constitución.
12. Al analizar los **considerandos**, conforme al artículo 104 de la LOGJCC, este Organismo deberá verificar lo siguiente: que 1) no induzcan la respuesta a la electora o el elector; 2) que exista concordancia plena entre el considerando que introduce la pregunta y el texto normativo; 3) el empleo de lenguaje valorativamente neutro y sin carga emotiva, además sencillo y comprensible para el elector; 4) que exista una relación directa de causalidad entre el texto normativo sometido a aprobación del pueblo y la finalidad o propósito que se señala en el considerando que introduce la pregunta, de modo que una vez aprobada la disposición jurídica, la finalidad perseguida se obtenga con una alta probabilidad; y, finalmente 5) que no se proporcione información superflua o ninguna otra que no guarde relación con el texto normativo a ser aprobado por el electorado.
13. En relación con las **preguntas**, en apego al artículo 105 de la LOGJCC, este Organismo deberá verificar los siguientes parámetros en orden de garantizar la libertad

³ CCE, dictamen 1-20-CP/20, 21 de febrero de 2020, párr. 18; dictamen 1-24-CP/24, 24 de enero de 2024, párr. 12.

⁴ LOGJCC, art. 127. En el control material, este Organismo verifica si la consulta tiene la posibilidad de generar efectos jurídicos, si la materia sobre la cual se consulta está o no prohibida y si se restringen derechos constitucionales. Ver, por ejemplo, CCE, dictamen 1-24-CP/24, 24 de enero de 2024.

del elector: 1) la formulación de una sola cuestión por cada pregunta, salvo que exista una interrelación e interdependencia entre los distintos componentes normativos; y, 2) la posibilidad de aceptar o negar varios temas individualmente en la misma consulta. Se prohíbe la aprobación o rechazo en bloque. Además, debido a que se trata de una consulta plebiscitaria en que se consulta sobre temas de relevancia pública, no procede el análisis de los parámetros contenidos en los numerales 3 y 4 del referido artículo.⁵ Finalmente, el análisis del anexo revisará si las disposiciones normativas ahí planteadas respetan la garantía de la libertad del elector.⁶

14. Ahora bien, este Organismo considera necesario recordar que, si después del análisis efectuado, los considerandos y la pregunta no superan el control formal de constitucionalidad, no será necesario realizar el control material de la pregunta propuesta por la Presidencia.⁷
15. A la luz de lo expuesto, esta Corte pasa a realizar el análisis de la propuesta de consulta popular planteada por el Presidente de la República.

5.1. Control formal de constitucionalidad de los considerandos que introducen la pregunta

16. Esta Magistratura ha manifestado que los considerandos deben entenderse como textos introductorios, conceptos de apoyo o razones que motivan la consulta y tienen como función principal brindar al elector un contexto y delimitación de las preguntas que serán sometidas a su consideración.⁸ Por tal razón, los considerandos no constituyen un requisito puramente formal, sino que, para garantizar la carga de claridad necesaria al elector o la electora, al menos deben contener:

(...) elementos y evidencias que sustenten la necesidad de efectuar la consulta, **descripción de temas fácticos, espaciales, demográficos y técnicos relacionados al tema consultado, así como cifras oficiales y demás información que permita comprender el motivo que impulsa a la consulta, el fin que se persigue y la delimitación de los efectos y repercusiones** producto de la consulta, información que permitirá generar en el elector una transparencia conceptual materializando la libertad electoral [énfasis añadido].⁹

⁵ Al respecto, este Organismo ha señalado que tales requisitos corresponden ser verificados cuando se controla la constitucionalidad de una consulta popular de tipo referendo, puesto que en aquel se someta a consulta popular la aprobación de un texto normativo. CCE, dictamen 2-19-CP/19, 20 de junio de 2019, párr. 29.

⁶ En similar sentido, ver dictamen 7-22-CP/22, 28 de noviembre de 2022, párr. 68; y, dictamen 7-20-CP/21, 27 de enero de 2021, párrs. 33-37.

⁷ CCE, dictamen 9-19-CP/19, 17 de diciembre de 2019, párr. 68.

⁸ CCE, dictamen 10-19-CP/19, 17 de septiembre de 2019, párr. 27.

⁹ CCE, dictamen 1-20-CP/20, 21 de febrero de 2020, párr. 23; y, dictamen 10-19-CP/19, 17 de septiembre de 2019, párr. 28.

17. Este Organismo advierte que los considerandos 1 a 3 son descriptivos del ordenamiento jurídico, dado que parafrasean o citan textualmente disposiciones constitucionales relativas a los derechos a la vida digna, al trabajo, a acceder a bienes y servicios de calidad y al desarrollo integral y nutrición de los niños, niñas y adolescentes.
18. Ahora bien, la Corte ha establecido que los considerandos que se refieren a disposiciones normativas son válidos siempre y cuando introduzcan al lector al régimen aplicable a la consulta y permitan el reconocimiento de los derechos de las ciudadanas y los ciudadanos para ejercer sus derechos de participación.¹⁰ Por tanto, la mera referencia a normas, por sí sola, no sería suficiente para que el elector decida de manera libre e informada sobre el asunto que se plantea.¹¹
19. A la luz de lo mencionado, la Corte constata que el considerando **primero** reproduce textualmente el artículo 66.2 de la Constitución, refiriéndose al derecho a la vida digna y todos los elementos que este protege. Sin embargo, la sola cita de esta norma no permite comprender de qué manera la parte principal de la pregunta propuesta –la reapertura de casinos– se vincula con la materialización del derecho a la dignidad humana.
20. En cuanto al **segundo** considerando de la propuesta, esta Magistratura constata que en el mismo se transcribe el artículo 33 de la Constitución relativo al derecho al trabajo y el contenido que este posee. Si bien esta es una norma que consta en el marco constitucional no queda clara cuál es la relación con la pregunta y cómo la enunciación de esta norma aporta a que el elector o electora tenga claridad con respecto al texto de la pregunta.
21. Con respecto al considerando **tercero**, la Corte encuentra que menciona que los artículos 44 y 45 de la Constitución reconocen el derecho al desarrollo integral, salud integral, nutrición de los niños, niñas y adolescentes. Este considerando podría ofrecer información al elector con respecto al mandato que tiene el Estado de salvaguardar el derecho al desarrollo integral de este grupo social y dentro de ella la nutrición infantil, por lo que podría estar relacionado con la pregunta.
22. En conclusión, de los tres considerandos normativos, el único que guarda relación con la pregunta y en ese sentido, constituye un elemento que la esclarece y dota al elector de elementos para su pronunciamiento es el considerando tercero. Sin embargo, la sola

¹⁰ CCE, dictamen 1-24-CP/24, 24 de enero de 2024, párr. 23; y, dictamen 1-20-CP, 21 de febrero de 2020, párr. 25.

¹¹ Por ejemplo, ver CCE, dictamen 1-24-CP/24, 24 de enero de 2024, párr. 34.

referencia a estas normas no aportaría información suficiente al elector o electora para que se forme criterio con respecto a la pregunta que se le formula.

23. Ahora bien, el **cuarto** considerando introduce estadísticas sobre el desempleo y subempleo en Ecuador y la prevalencia de desnutrición crónica para niños menores de cinco años. El **quinto** considerando se limita a mencionar que la prohibición de casinos y juegos de azar fue el resultado de la consulta popular efectuada el 7 de mayo de 2011. Finalmente, el **sexto** considerando se refiere a la “necesidad” de que la ciudadanía se pronuncie sobre la reapertura de salas de juego y casinos dedicados a juegos de azar.
24. Sin embargo, de conformidad con las cargas de claridad y lealtad, del artículo 103.3 de la LOGJCC, los considerandos deben incluir los motivos que justifican la realización de la consulta. De igual forma, el artículo 104 numerales 2 y 4 de la LOGJCC dispone que los considerandos deben exponer una concordancia plena con la pregunta; y tener una relación directa de causalidad.
25. A la luz de estos parámetros normativos, esta Magistratura advierte que los considerandos no cumplen con la carga de claridad ni lealtad hacia el elector, ni con los requisitos de concordancia y relación directa con la pregunta. Ello, en razón de que la información presentada por el proponente es superflua y no proporciona al elector la información mínima indispensable para deliberar y decidir de manera libre, informada y autónoma, tal como se explica a continuación.
26. Como se indicó en el párrafo 16 de este dictamen, los considerandos deben aportar información específica y contextualizada que justifique el planteamiento de la consulta, delimite la problemática concreta que busca atender y explique las posibles consecuencias de la decisión ciudadana. En este caso, respecto del considerando cuarto, no existe una explicación concordante ni se expone una relación causal que vincule la reapertura de casinos o salas de juego en hoteles categorizados de cinco estrellas con la reducción del desempleo, subempleo o la lucha contra la desnutrición. Esto no implica que estos problemas sociales carezcan de relevancia; simplemente, no evidencian un vínculo causal directo con la pregunta sometida a consulta, como se desarrolla en el siguiente párrafo.
27. En línea con el párrafo precedente, el considerando incluye estadísticas sobre el 1) desempleo y subempleo; y 2) la desnutrición crónica infantil. Sin embargo, los datos relativos al primer punto carecen de coherencia y relevancia respecto a la pregunta; sólo esta última guarda conexidad parcial con la finalidad de la pregunta. Ello en razón de que hace alusión a las estadísticas de desnutrición y la pregunta señala que por el 25% de las ventas por estas actividades, se crearía una tasa destinada a atender esa problemática. No obstante, aquello no explica la relación directa de causalidad entre

la reapertura de casinos y la generación de ingresos como fuente indefectible para enfrentar la desnutrición infantil.¹² Al no existir tal vínculo causal, la información aportada por el peticionario adquiere, además, un carácter inductivo, pues podría llevar al elector a concluir, de manera indirecta, que la autorización de casinos y salas de juego contribuirá a reducir la desnutrición infantil. Efecto que no está garantizado ni respaldado por la pregunta ni por información objetiva adicional. Consecuentemente, la información presentada resulta fragmentada, insuficiente y carente de relación lógica con el objeto de la pregunta.

28. El quinto considerando se limita a aludir a la prohibición aprobada en la consulta popular del año 2011. Sin embargo, no aporta elemento alguno que compruebe o explique de manera suficiente los motivos que justificarían someter nuevamente este tema a decisión popular, ni ofrece argumentos o información –por ejemplo, social o económica– que fundamenten un eventual cambio en la posición ciudadana.
29. A ello se suma que, el sexto considerando al calificar como “necesario” el pronunciamiento popular, que al igual que el considerando anterior, no desarrolla explicación alguna que sustente tal afirmación, lo que compromete la exigencia de lealtad democrática prevista en el artículo 103.3 de la LOGJCC. El considerando no aporta evidencias ni datos que justifiquen objetivamente la consulta. Además que, omite toda referencia a las consecuencias y alcance de aprobar o rechazar la propuesta,¹³ privando a la ciudadanía de información mínima indispensable para deliberar de manera auténticamente libre. Esta Magistratura es enfática en que la información que contextualiza las consultas reviste de especial importancia debido a que promueve que el debate ciudadano se realice de forma contrastada e informada,¹⁴ lo que no se observa en la causa al no existir descripción informativa que sustente o introduzca contextualmente la pregunta a ser sometida a consulta.
30. En suma, esta Corte concluye que los considerandos 1, 2, 4, 5, y 6 incumplen las exigencias establecidas en los artículos 103.3 y 104 de la LOGJCC, de conformidad con lo señalado en los párrafos *supra*.
31. Por otra parte, cabe precisar que, aunque el considerando 3 sería válido conforme se expuso en el párrafo 21 *supra*, por sí solo, no es suficiente para situar al elector en el marco jurídico aplicable a la consulta popular. Ello en razón de que, los considerandos 1, 2, 4, 5 y 6 presentan información fragmentada, carente de concordancia y relación causal de la pregunta. En conjunto, los textos sometidos a control no proveen al elector

¹² Para mayor referencia, véase párrafo 34 *infra*.

¹³ CCE, dictamen 9-19-CP/19, 17 de septiembre de 2019, párr. 49.

¹⁴ CCE, dictamen 5-22-CP/22, 3 de agosto de 2022, párr. 18.

información clara y completa que permita contextualizar la problemática concreta que está sometiendo a consulta ni a reflexionar de manera auténtica.

32. En razón de lo expuesto, esta Magistratura estima que los considerandos primero al sexto del texto presentado por la Presidencia no cumplen con los parámetros establecidos en los artículos 103 y 104 de la LOGJCC.

5.2. Control formal de la pregunta

33. Si bien el incumplimiento de los parámetros establecidos en el artículo 104 de la LOGJCC es razón suficiente para dictaminar la inconstitucionalidad del texto de la presente consulta, este Organismo procederá a realizar el control constitucional de la propuesta de pregunta, conforme los parámetros establecidos en el artículo 105 de la LOGJCC, con la finalidad de que el proponente y la ciudadanía cuenten con un pronunciamiento integral sobre su conformidad constitucional. Como se indicó en el párrafo 13 *supra*, por la naturaleza de la consulta -plebiscito-, la Corte no analizará los parámetros de los numerales 3 y 4 de la norma referida.
34. El numeral 1 del artículo 105 exige la formulación de una sola cuestión por cada pregunta, salvo que exista una interrelación e interdependencia estricta entre los distintos componentes normativos. De la lectura de la pregunta se advierte que la propuesta no se limita a un solo aspecto, sino que comprende varios temas: i) la autorización para el funcionamiento de salas de juego y casinos dedicados a juegos de azar en hoteles categorizados con cinco estrellas; ii) la obligación de entregar al Estado un tributo equivalente al 25% de las ventas por esta actividad; y, iii) la destinación de dichos recursos a programas de lucha contra la desnutrición crónica infantil y alimentación escolar.
35. Aunque podría sostenerse que existe cierta relación temática entre la creación del tributo y la asignación de sus recursos a programas sociales, la Corte observa que la pregunta, en la manera en que está planteada, obliga al elector a pronunciarse en bloque sobre aspectos diferenciados que no guardan entre sí una interdependencia normativa estricta, como exige el artículo 105.2 de la LOGJCC. Esto es, que la validez de un componente dependa de manera indispensable de lo demás. En la propuesta analizada, los tres aspectos planteados: la reapertura de casinos, la fijación de un porcentaje tributario específico y la determinación de un destino concreto para los recursos no guardan esa relación inescindible, pues son decisiones autónomas y diferenciadas que, en respeto a la libertad electoral, podrían plantearse de manera separada sin afectar la existencia de la otra.

36. La Corte ha señalado que la lealtad “deriva de la responsabilidad del consultante frente al electorado, en tanto que la consulta popular debe permitir el ejercicio sustancial del derecho de participación, siendo esta transparente, neutra, viable, factible y dotada de contenido”.¹⁵ Bajo este parámetro, resulta evidente que la pregunta configura una elección en bloque que impide a los y las ciudadanas expresar su posición individual respecto de cada uno de los temas planteados en la pregunta. En este sentido, al mezclar materias de distinta naturaleza, la pregunta coloca al elector en una disyuntiva compleja. Esto en razón de que, si la ciudadanía desea apoyar la destinación de los fondos para combatir la desnutrición,¹⁶ necesariamente debe aceptar también la reapertura de casinos; o estar a favor de la reapertura de casinos, pero en contra del porcentaje propuesto, o a favor de un tributo, pero con un destino distinto al previsto. Al no existir una interdependencia normativa estricta entre los distintos temas, la pregunta vulnera la exigencia establecida en el artículo 105 de la LOGJCC.
37. El anexo refuerza esta conclusión, pues ordena que el futuro proyecto de ley incluya de manera conjunta todos estos aspectos: reapertura de casinos en hoteles de cinco estrellas, fijación de un tributo en un porcentaje fijo, su destinación exclusiva, así como montos mínimos de inversión y requisitos de infraestructura. Como ha señalado la Corte, cuando se impide que el elector pueda expresar su opinión individual respecto a cada uno de los temas consultados, se afecta la libertad electoral y se incumple la carga de lealtad, ya que la pregunta no provee a los electores una condición esencial en el marco de la democracia participativa, como es la libertad de elegir.¹⁷ Así, la pregunta provoca confusión en el elector pues tiene que responder al menos tres aspectos en una misma pregunta, conforme consta en el párrafo 32 *supra*; de modo que, aquello afecta también la carga de claridad exigida por el artículo 103 de la LOGJCC.
38. En consecuencia, este Organismo advierte que la pregunta incumple las exigencias del artículo 103 y el parámetro del artículo 105 numeral 2 de la LOGJCC.
39. Toda vez que los considerandos y la pregunta no superan el control formal de constitucionalidad, este Organismo no procederá al análisis del control material de la pregunta propuesta por la Presidencia.

¹⁵ CCE, dictamen 10-19-CP/19, 17 de septiembre de 2019, párr. 21.

¹⁶ Al respecto, este Organismo considera oportuno indicar que la Constitución en el artículo 298 destina las preasignaciones presupuestarias “a los gobiernos autónomos descentralizados, al sector salud, al sector educación, a la educación superior; y a la investigación, ciencia, tecnología e innovación en los términos previstos en la ley. Las transferencias correspondientes a preasignaciones serán predecibles y automáticas” Asimismo, la norma constitucional prohíbe crear otras preasignaciones presupuestarias.

¹⁷ CCE, dictamen 1-20-CP/20, 21 de febrero de 2020, párr. 44.

6. 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. **Negar y archivar** la solicitud de dictamen previo de constitucionalidad de la propuesta para consulta popular **8-25-CP**.
2. Notifíquese y archívese.



Jhoel Escudero Soliz
PRESIDENTE

Razón: Siento por tal, que el dictamen que antecede fue aprobado por el Pleno de la Corte Constitucional con ocho 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 y Claudia Salgado Levy, en sesión jurisdiccional ordinaria de jueves 04 de septiembre de 2025; sin contar con la presencia del juez constitucional José Luis Terán Suárez, por uso de una licencia por comisión de servicios.- Lo certifico.

Firmado electrónicamente
Aída García Berni
SECRETARIA GENERAL



Firmado electrónicamente por:
AIDA SOLEDAD GARCIA BERNI

825CP-832d7



Caso Nro. 8-25-CP

RAZÓN.- Siento por tal, que el texto del dictamen que antecede fue suscrito el día jueves cuatro de septiembre de dos mil veinticinco, luego del procesamiento de las observaciones recogidas en la sesión respectiva.- **Lo certifico.-**

Documento firmado electrónicamente.

AIDA SOLEDAD GARCIA BERNI
SECRETARIA GENERAL DE LA CORTE CONSTITUCIONAL



Firmado electrónicamente por:
AIDA SOLEDAD GARCIA BERNI



Mgs. Jaqueline Vargas Camacho
DIRECTORA (E)

Quito:
Calle Mañosca 201 y Av. 10 de Agosto
Atención ciudadana
Telf.: 3941-800
Ext.: 3134

www.registroficial.gob.ec

NG/PC

El Pleno de la Corte Constitucional mediante Resolución Administrativa No. 010-AD-CC-2019, resolvió la gratuidad de la publicación virtual del Registro Oficial y sus productos, así como la eliminación de su publicación en sustrato papel, como un derecho de acceso gratuito de la información a la ciudadanía ecuatoriana.

"Al servicio del país desde el 1º de julio de 1895"

El Registro Oficial no se responsabiliza por los errores ortográficos, gramaticales, de fondo y/o de forma que contengan los documentos publicados, dichos documentos remitidos por las diferentes instituciones para su publicación, son transcritos fielmente a sus originales, los mismos que se encuentran archivados y son nuestro respaldo.