

Bogotá D.C., julio de 2026

Doctor

MIGUEL ÁNGEL SÁNCHEZ

Secretario

Cámara de Representantes

General

Asunto: Radicación Proyecto de Ley "Por medio de la cual se regula el otorgamiento de testamento cerrado para personas que no saben leer ni escribir y se dictan otras disposiciones"

De manera atenta y respetuosa y en consideración a los artículos 139 y 140 de la Ley 5 de 1992 presento a consideración de la Cámara de Representantes el Proyecto de Ley "Por medio de la cual se regula el otorgamiento de testamento cerrado para personas que no saben leer ni escribir y se dictan otras disposiciones", iniciativa legislativa que cumple con las disposiciones correspondientes al orden de redacción consagrado en el artículo 145 de la citada Ley. Agradezco disponer el trámite legislativo previsto en el artículo 144 de la Ley 5 de 1992 respecto del siguiente proyecto.

Cordialmente,

JONATHAN PULIDO HERNÁNDEZ
SENADOR DE LA REPÚBLICA

PROYECTO DE LEY No _____ DE 2026

"Por medio de la cual se regula el otorgamiento de testamento cerrado para personas que no saben leer ni escribir y se dictan otras disposiciones"

EL CONGRESO DE COLOMBIA

DECRETA:

Artículo 1. Objeto. La presente ley tiene por objeto garantizar el ejercicio pleno de los derechos a la intimidad, a la autonomía de la voluntad y a la capacidad jurídica de las personas que no saben leer ni escribir, mediante la adopción de medidas y apoyos que aseguren su acceso, en condiciones de igualdad al otorgamiento del testamento cerrado, bajo criterios de autenticidad, reserva e integridad.

Artículo 2. Modifíquese el artículo 1079 del Código Civil, el cual quedará así:

Artículo 1079. La persona que no sepa leer ni escribir podrá otorgar testamento cerrado, mediante el uso de los apoyos necesarios, ajustes razonables y formatos adecuados de comunicación, que aseguren la expresión de su voluntad de manera libre, auténtica, íntegra y reservada.

Artículo 3. Deber de garantía por parte de las notarías. Los notarios deberán disponer de los mecanismos, herramientas y apoyos necesarios para permitir que las personas que no saben leer ni escribir otorguen testamento cerrado en condiciones de igualdad y sin costo adicional, debiendo asegurar:

- a) La autenticidad y fidelidad de la voluntad manifestada por el testador.
- b) La reserva y confidencialidad del contenido del testamento y del acto de otorgamiento.
- c) La integridad e inalterabilidad del documento que contiene las disposiciones testamentarias.
- d) La efectiva comprensión y entendimiento de la declaración emitida por el testador.
- e) La ausencia de influencias, presiones o injerencias indebidas por parte de terceros.

Artículo 4. Tipos de apoyos y ajustes razonables. Para efectos de la presente ley, los notarios podrán emplear, entre otros, los siguientes mecanismos:

- a) Sistemas de reconocimiento y registro de voz.
- b) Tecnologías de lectura de contenido.

- c) Mecanismos de escritura por dictado.
- d) Apoyos técnicos o humanos especializados en comunicación, traducción o mediación lingüística, quienes estarán sujetos al más estricto deber de reserva legal y confidencialidad.
- e) Cualquier otro medio tecnológico e idóneo que permita al testador verificar de forma autónoma que el contenido del testamento corresponde fielmente a su voluntad.

Parágrafo 1. Los apoyos previstos en la presente ley tendrán carácter exclusivamente técnico, instrumental o comunicativo y en ningún caso podrán implicar sustitución, interpretación o interferencia en la voluntad del testador.

Parágrafo 2. Los notarios implementarán protocolos de seguridad para asegurar que el uso de estos apoyos se realice en un entorno privado, libre de conflictos de interés, presiones externas o la presencia de terceros que puedan comprometer la libertad y el secreto del acto testamentario.

Artículo 5. Reglamentación. El Gobierno nacional, a través del Ministerio de Justicia y del Derecho, o quien haga sus veces, con el soporte técnico de la Superintendencia de Notariado y Registro, reglamentará la presente ley dentro de los seis (6) meses siguientes a su sanción y promulgación, estableciendo los protocolos técnicos, operativos y de seguridad necesarios para su adecuada implementación.

Artículo 6. Vigilancia y control. La Superintendencia de Notariado y Registro ejercerá la inspección, vigilancia y control sobre el cumplimiento de lo dispuesto en la presente ley. Para tal efecto, expedirá las instrucciones y circulares de obligatorio cumplimiento para los notarios del país.

Artículo 7. Vigencia y derogatorias. La presente ley entrará en vigencia seis (6) meses después de su sanción y promulgación, término durante el cual el Gobierno nacional y las notarías del país adoptarán las medidas necesarias para su implementación. Asimismo, deroga todas las disposiciones que le sean contrarias.

JONATHAN PULIDO HERNÁNDEZ
SENADOR DE LA REPÚBLICA

Proyecto de Ley No. _____ de 2026 Senado

"Por medio de la cual se regula el otorgamiento de testamento cerrado para personas que no saben leer ni escribir y se dictan otras disposiciones"

I. Exposición de motivos

1. Objeto de la iniciativa legislativa

El presente proyecto de ley tiene como finalidad desarrollar el exhorto realizado por la Corte Constitucional en la Sentencia C-536 de 2023, mediante la cual se declaró la inexequibilidad parcial del artículo 1079 del Código Civil y se instó al Congreso de la República a regular las condiciones en las cuales las personas que no saben leer ni escribir puedan otorgar testamento cerrado con plenas garantías.

En consecuencia, el proyecto busca superar un vacío normativo histórico, mediante la implementación de un marco de accesibilidad tecnológica y operativa que asegure que la población que no sabe leer ni escribir pueda a través de testamento cerrado, manifestar su última voluntad, de forma libre, auténtica, íntegra y bajo estricta reserva, eliminando barreras y garantizando una igualdad material efectiva.

2. Problema jurídico

Históricamente, el ordenamiento jurídico colombiano estableció una restricción expresa para que las personas que no saben leer ni escribir pudieran otorgar testamento cerrado. En particular, el artículo 1079 del Código Civil disponía que quienes carecieran de habilidades de lectoescritura no podían acudir a esta modalidad testamentaria, limitándolos únicamente al otorgamiento de testamentos abiertos o nuncupativos.

En la práctica, dicha restricción implicaba que las personas analfabetas se vieran obligadas a exteriorizar en voz alta ante notario y testigos el contenido de sus disposiciones testamentarias, exponiendo aspectos íntimos relacionados con la distribución de sus bienes, sus relaciones familiares, sus decisiones personales y, en general, su última voluntad.

Aunque originalmente esta limitación tuvo como finalidad proteger a las personas que no podían verificar directamente el contenido escrito de su testamento y evitar eventuales fraudes o manipulaciones, lo cierto es que terminó configurando una barrera desproporcionada para el ejercicio de derechos fundamentales, especialmente en el contexto constitucional actual.

La imposibilidad de acceder al testamento cerrado generaba una afectación directa al derecho fundamental a la intimidad, al impedir que las personas que no saben leer ni escribir pudieran mantener en reserva decisiones que pertenecen al ámbito más privado de su vida personal y familiar. De igual manera, la medida restringía injustificadamente su autonomía de la voluntad y su capacidad de agencia, al imponerles una única forma de testar basada exclusivamente en su condición de analfabetismo.

Adicionalmente, esta situación perpetuaba escenarios históricos de exclusión y marginalidad frente a una población que ha sido reconocida por la jurisprudencia constitucional como especialmente vulnerable y merecedora de protección reforzada por parte del Estado.

La problemática adquiriría una dimensión aún más relevante si se tiene en cuenta que el avance de las herramientas tecnológicas y de los mecanismos de apoyo actualmente disponibles, permite garantizar la autenticidad, integridad y veracidad de la voluntad del testador sin necesidad de sacrificar la reserva de la información ni obligar a la persona a revelar públicamente el contenido de su testamento.

En ese sentido, la permanencia de una restricción absoluta para acceder al testamento cerrado resultaba incompatible con los principios constitucionales de dignidad humana, igualdad material, autonomía personal e intimidad, pues imponía una carga desproporcionada sobre una población históricamente marginada y desconocía la obligación del Estado de remover las barreras que impiden el ejercicio efectivo de sus derechos.

Si bien la Corte Constitucional, mediante la Sentencia C-536 de 2023, eliminó la prohibición contenida en el artículo 1079 del Código Civil, subsiste actualmente un vacío normativo relacionado con la definición de los apoyos, mecanismos y protocolos que deben implementar los notarios para garantizar que las personas que no saben leer ni escribir, puedan otorgar testamento cerrado con plenas garantías de autenticidad, integridad y reserva.

En consecuencia, se hace necesaria la intervención del legislador para desarrollar un marco normativo claro, que permita materializar de manera efectiva los parámetros fijados por la Corte Constitucional y asegurar el ejercicio pleno de los derechos fundamentales de esta población.

3. Fundamento constitucional

La presente iniciativa legislativa encuentra fundamento principal en la protección del derecho fundamental a la intimidad consagrado en el artículo 15 de la Constitución Política, conforme al cual “todas las personas tienen derecho a su intimidad personal y familiar y a su buen nombre, y el Estado debe respetarlos y hacerlos respetar”.

La Corte Constitucional ha señalado de manera reiterada, que el derecho a la intimidad garantiza a todas las personas la posibilidad de contar con un ámbito reservado de su vida, libre de interferencias arbitrarias por parte del Estado o de terceros. En tal sentido, este derecho protege la facultad de cada individuo de decidir autónomamente sobre aquellos asuntos que pertenecen exclusivamente a su esfera personal y familiar.

La jurisprudencia constitucional ha identificado dos dimensiones esenciales del derecho a la intimidad. De una parte, una dimensión negativa, orientada a impedir intromisiones arbitrarias y a proteger la reserva de la información privada. De otra, una dimensión positiva, relacionada con la libertad de las personas para adoptar decisiones autónomas sobre asuntos que únicamente les conciernen.

En desarrollo de lo anterior, la Corte Constitucional, en Sentencia C-602 de 2016, precisó que el derecho a la intimidad comprende no solo la facultad de oponerse a injerencias injustificadas o a la divulgación de asuntos privados, sino también la libertad de tomar decisiones sobre aspectos personales sin restricciones arbitrarias. Igualmente, señaló que este derecho impone a las autoridades públicas el deber de adoptar medidas normativas, administrativas y judiciales dirigidas a garantizar su protección efectiva.

Así mismo, en Sentencia C-406 de 2022, la Corte reiteró que el derecho fundamental a la intimidad únicamente puede ser objeto de limitaciones cuando exista una justificación constitucional suficiente, medie autorización de su titular o exista orden de autoridad competente, de manera que cualquier restricción debe superar estrictos estándares de razonabilidad y proporcionalidad.

En el caso del otorgamiento del testamento, el derecho a la intimidad adquiere especial relevancia, toda vez que las decisiones relativas a la disposición de los bienes, las relaciones familiares y la expresión de la última voluntad hacen parte del ámbito más reservado de la vida privada de una persona. Por ello, obligar a una persona a revelar públicamente el contenido de sus disposiciones testamentarias debido a su condición de analfabetismo, constituye una injerencia injustificada en su esfera íntima y una restricción desproporcionada a su autonomía personal.

La Corte Constitucional, en la Sentencia C-536 de 2023, concluyó precisamente que la prohibición contenida en el artículo 1079 del Código Civil, desconocía el derecho a la intimidad de las personas que no saben leer ni escribir, al impedirles acceder al testamento cerrado y obligarlas a expresar su voluntad de manera pública ante notario y testigos. Según indicó la Corte, dicha limitación no resulta compatible con el orden constitucional vigente, especialmente en un contexto en el que existen mecanismos tecnológicos y apoyos institucionales que permiten garantizar la autenticidad de la voluntad sin sacrificar la reserva de la información.

Adicionalmente, la iniciativa encuentra sustento en el principio de dignidad humana, consagrado en el artículo 1 de la Constitución Política, entendido como la posibilidad de toda persona de diseñar y desarrollar autónomamente su proyecto de vida, así como en el artículo 13 superior, que impone al Estado la obligación de brindar protección especial a las personas que se encuentren en condiciones de debilidad manifiesta y adoptar medidas encaminadas a lograr una igualdad material y efectiva.

Igualmente, el artículo 16 de la Constitución reconoce el derecho al libre desarrollo de la personalidad, el cual comprende la facultad de adoptar decisiones autónomas sobre asuntos pertenecientes al ámbito privado, mientras que el artículo 14 garantiza el reconocimiento de la personalidad jurídica de todas las personas, lo que implica el reconocimiento pleno de su capacidad para ejercer derechos y asumir obligaciones sin discriminaciones injustificadas.

De igual manera, el artículo 68 de la Constitución establece expresamente que la erradicación del analfabetismo constituye una obligación especial del Estado, mandato que no solo implica el deber de promover políticas de alfabetización, sino también la obligación de remover barreras institucionales que perpetúen condiciones de exclusión o marginación para quienes no saben leer ni escribir.

En consecuencia, la presente iniciativa legislativa busca desarrollar los mandatos constitucionales de dignidad humana, igualdad material, autonomía personal e intimidad, mediante la adopción de medidas que permitan garantizar a las personas que no saben leer ni escribir, el ejercicio pleno de su capacidad jurídica y su derecho a otorgar testamento cerrado en condiciones reales de igualdad, reserva y autonomía.

4. Fundamento jurisprudencial de la especial protección a las personas que no saben leer ni escribir

La Corte Constitucional ha reconocido de manera reiterada que las personas que no saben leer ni escribir constituyen una población históricamente marginada y en

condición de vulnerabilidad, respecto de la cual el Estado tiene obligaciones reforzadas de protección, inclusión y eliminación de barreras para el ejercicio efectivo de sus derechos fundamentales.

En la Sentencia C-536 de 2023, la Corte recordó que el analfabetismo no solo limita el desarrollo personal y la participación plena en la sociedad, sino que además restringe el acceso a múltiples derechos y perpetúa escenarios de exclusión social y económica. En ese sentido, destacó que, pese al mandato constitucional de erradicar el analfabetismo, en Colombia aún existe un porcentaje significativo de personas no saben leer ni escribir, situación que exige respuestas institucionales orientadas a garantizar su inclusión y el ejercicio real de sus derechos.

La jurisprudencia constitucional ha señalado que el problema del analfabetismo debe abordarse desde un enfoque social y de derechos humanos, mediante políticas públicas y medidas institucionales que permitan superar las barreras que históricamente han impedido a esta población ejercer plenamente su capacidad de agencia y participar en igualdad de condiciones en la vida social, jurídica y económica.

En desarrollo de dicha línea jurisprudencial, la Corte Constitucional, mediante la Sentencia C-292 de 2003, declaró inexecutable la exigencia de saber leer y escribir para ejercer funciones de veeduría ciudadana, al considerar que dicha condición imponía una restricción desproporcionada al derecho de participación ciudadana y terminaba excluyendo precisamente a sectores históricamente marginados y vulnerables.

Posteriormente, en la Sentencia C-282 de 2007, la Corte estudió la exigencia de presentar por escrito las denuncias por acoso laboral y reiteró que las formalidades administrativas no pueden convertirse en barreras para las personas que no saben escribir. En consecuencia, precisó que las autoridades tienen el deber constitucional de recibir y transcribir las solicitudes verbales de quienes no saben o no pueden escribir, en aplicación de los principios de eficacia, efectividad y protección real de los derechos fundamentales.

De igual forma, en la Sentencia C-468 de 2011, aunque declaró ajustada a la Constitución la exigencia de saber leer y escribir para tramitar licencias de conducción, por tratarse de una actividad peligrosa, la Corte enfatizó que el analfabetismo constituye una situación de marginalidad que el Estado está obligado a superar. Por ello, ordenó a las autoridades adoptar programas gratuitos de alfabetización dirigidos a quienes pretendieran acceder a dichas licencias, reiterando que las personas no están obligadas a soportar indefinidamente las consecuencias derivadas de dicha condición.

En sede de tutela, la Corte también ha desarrollado una protección reforzada para esta población. Así, en la Sentencia T-380 de 2017, reconoció que los factores como la pobreza y el analfabetismo pueden impedir que las personas desarrollen plenamente su capacidad de agencia, situación que activa deberes especiales de protección por parte del Estado.

En igual sentido, la Sentencia T-623 de 2017 señaló que el analfabetismo constituye una de las expresiones más claras de vulnerabilidad, debido a que representa una barrera estructural para el acceso igualitario a los distintos escenarios de bienestar y ejercicio de derechos. La Corte advirtió que esta condición se encuentra estrechamente ligada a fenómenos de marginalidad económica y social, razón por la cual las autoridades están obligadas a garantizar una atención reforzada orientada a maximizar la efectividad de los derechos fundamentales de esta población.

Más recientemente, en la Sentencia T-231 de 2023, la Corte reiteró que las personas analfabetas hacen parte de un grupo tradicionalmente marginado frente al cual el Estado tiene el deber de adoptar medidas orientadas a mejorar sus condiciones de vida y minimizar los efectos negativos derivados de su situación de vulnerabilidad.

En consecuencia, la jurisprudencia constitucional ha consolidado un estándar claro según el cual, las personas que no saben leer ni escribir no pueden ser excluidas del ejercicio de sus derechos mediante exigencias formales desproporcionadas o barreras institucionales que desconozcan su condición de vulnerabilidad. Por el contrario, las autoridades tienen la obligación constitucional de adoptar medidas positivas, ajustes razonables y apoyos adecuados que permitan garantizar el ejercicio efectivo de sus derechos en condiciones reales de igualdad, dignidad y autonomía.

5. Decisión de la Corte Constitucional en la Sentencia C-536 de 2023

Al estudiar la constitucionalidad del artículo 1079 del Código Civil, la Corte Constitucional analizó si la prohibición impuesta a las personas que no saben leer ni escribir, para otorgar testamento cerrado, resultaba compatible con la Constitución Política, particularmente con el derecho fundamental a la intimidad y con los deberes reforzados de protección frente a poblaciones en condición de vulnerabilidad.

Para resolver el problema jurídico planteado, la Corte aplicó un juicio estricto de proporcionalidad, al considerar que la medida afectaba directamente a un grupo históricamente marginado y en condición de debilidad manifiesta. En ese

contexto, la Sala reconoció que la finalidad perseguida originalmente por el legislador era constitucionalmente legítima e incluso imperiosa, pues buscaba garantizar que la voluntad del testador correspondiera efectivamente a sus verdaderas decisiones y evitar posibles fraudes o manipulaciones frente a personas que no podían verificar por sí mismas el contenido escrito de su testamento.

La Corte también admitió que el mecanismo escogido por el legislador era efectivamente conducente para alcanzar dicho propósito, en la medida en que el testamento abierto permitía que el contenido de la voluntad fuera conocido directamente por el testador, los testigos y el notario, reduciendo así el riesgo de alteraciones o engaños.

No obstante, la Sala concluyó que la medida resultaba innecesaria y desproporcionada en el contexto constitucional y tecnológico actual, debido a que existen avances técnicos y mecanismos alternativos a través de los cuales se puede garantizar la autenticidad de la voluntad del testador sin necesidad de sacrificar su derecho a la intimidad. En particular, la Corte destacó que actualmente existen herramientas como los sistemas de reconocimiento de voz, mecanismos de lectura de contenidos escritos, sistemas de escritura por dictado y otros apoyos tecnológicos e institucionales que permiten a las personas que no saben leer ni escribir, expresar su voluntad de manera auténtica, segura y reservada.

En ese sentido, la Corte consideró que, obligar a una persona analfabeta a otorgar exclusivamente testamento abierto o nuncupativo implicaba imponerle una carga desproporcionada, consistente en revelar públicamente aspectos íntimos y personales relacionados con la disposición de sus bienes, sus relaciones familiares y sus decisiones de última voluntad. Según indicó la Sala, dicha limitación restringía injustificadamente la capacidad de agencia de esta población y perpetuaba escenarios históricos de marginalización y exclusión.

La Corte precisó además que, aunque el legislador tiene competencia para regular las formas y solemnidades del testamento, dicha facultad encuentra límites en los principios, valores y derechos consagrados en la Constitución Política, especialmente cuando las medidas adoptadas afectan derechos fundamentales de sujetos especialmente protegidos.

En consecuencia, mediante la Sentencia C-536 de 2023, la Corte Constitucional declaró inexecutable el segundo vocablo “no” contenido en el artículo 1079 del Código Civil, de manera que la disposición quedó así: “El que no sepa leer y escribir podrá otorgar testamento cerrado”.

Sin embargo, la Corte advirtió que la sola eliminación de la prohibición generaba un vacío normativo, debido a que el ordenamiento jurídico no contemplaba mecanismos específicos de apoyo para garantizar que las personas que no saben leer ni escribir pudieran otorgar testamento cerrado con garantías efectivas de autenticidad, integridad y reserva.

Por esta razón, la Corte condicionó la exequibilidad de la norma en el entendido de que las notarías deberán disponer de los apoyos necesarios para que las personas que no saben leer ni escribir puedan manifestar su voluntad bajo condiciones adecuadas de reserva, autenticidad e integridad.

Esta línea jurisprudencial fue recientemente reforzada por la Corte Constitucional en la Sentencia C-098 de 2025, mediante la cual estudió parcialmente la constitucionalidad del artículo 1080 del Código Civil, relacionado con las solemnidades del testamento cerrado. En dicha providencia, la Corte reiteró que las formalidades testamentarias deben interpretarse de conformidad con los principios de igualdad material, dignidad humana, autonomía y capacidad jurídica, evitando que las exigencias legales se conviertan en barreras desproporcionadas para el ejercicio de derechos fundamentales.

En particular, la Corte reconoció que las personas podrán valerse de ajustes razonables y apoyos que sean necesarios para garantizar la efectiva comprensión y entendimiento de la declaración emitida por el testador, reafirmando así el deber de las autoridades notariales de adoptar mecanismos idóneos que permitan asegurar la autenticidad de la voluntad sin desconocer la autonomía, la reserva y la dignidad de las personas.

Dicha decisión complementa los criterios fijados en la Sentencia C-536 de 2023 y evidencia una evolución constitucional orientada a armonizar las solemnidades propias del derecho testamentario, con un enfoque de inclusión, accesibilidad y eliminación de barreras injustificadas para el ejercicio pleno de la capacidad jurídica.

Adicionalmente, en la Sentencia C-536 de 2023, la Corte exhortó al Congreso de la República para que ajuste el régimen notarial y adopte una regulación integral orientada a garantizar los derechos de esta población en el otorgamiento del testamento cerrado.

De igual manera, ordenó a la Superintendencia de Notariado y Registro que, mientras el Congreso expide la regulación correspondiente, imparta directrices dirigidas a orientar el ejercicio de la actividad notarial en estos casos, incluyendo la implementación de mecanismos tecnológicos y apoyos idóneos que permitan

verificar de manera efectiva que el contenido del testamento corresponde realmente a la voluntad del testador.

La presente iniciativa legislativa surge precisamente como respuesta al exhorto formulado por la Corte Constitucional y busca desarrollar normativamente los parámetros fijados en dicha decisión, garantizando que las personas que no saben leer ni escribir, puedan ejercer plenamente su derecho a otorgar testamento cerrado en condiciones reales de igualdad, dignidad, autonomía e intimidad.

6. Actuaciones adelantadas ante la Superintendencia de Notariado y Registro.

Con el propósito de verificar el cumplimiento de lo ordenado por la Corte Constitucional en la Sentencia C-536 de 2023, se elevó derecho de petición ante la Superintendencia de Notariado y Registro, solicitando información relacionada con las medidas adoptadas por dicha entidad para implementar las directrices ordenadas por la Corte respecto del otorgamiento de testamento cerrado por parte de personas que no saben leer ni escribir.

En particular, se requirió información sobre la existencia de instrucciones administrativas o directrices dirigidas a las notarías del país; las acciones de capacitación, inspección o seguimiento adelantadas por la entidad; así como las eventuales dificultades identificadas para la implementación de los apoyos necesarios que permitan garantizar la autenticidad, integridad y reserva de la voluntad testamentaria de esta población.

Mediante respuesta del mes de mayo de 2026, la Superintendencia de Notariado y Registro informó que, en cumplimiento de lo dispuesto por la Corte Constitucional, durante la vigencia 2024 expidió las Circulares No. 180 y 182, orientadas a recordar a los notarios del país la obligación de implementar ajustes razonables destinados a garantizar la adecuada prestación del servicio a las personas con discapacidad, incluyendo actuaciones relacionadas con el otorgamiento de testamentos abiertos y cerrados.

De igual manera, la entidad informó que expidió una circular adicional mediante la cual reiteró a los notarios del país lo dispuesto por la Corte Constitucional en la Sentencia C-536 de 2023, respecto de la posibilidad de que las personas que no saben leer ni escribir otorguen testamento cerrado, y de la necesidad de garantizar los apoyos requeridos para el ejercicio efectivo de dicho derecho.

La Superintendencia también indicó que, con el apoyo del Ministerio de Justicia y del Derecho, durante la vigencia 2024 se realizaron dos jornadas de capacitación

dirigidas a notarios y cónsules sobre la prestación del servicio a personas con discapacidad, enfatizando la importancia de contar con mecanismos de apoyo y ajustes razonables que permitan adaptar la actuación notarial a las necesidades particulares de los usuarios.

Asimismo, la entidad señaló que, a la fecha de la respuesta, no se habían identificado dificultades o vacíos reportados en la implementación de estas medidas y que tampoco se habían recibido quejas, denuncias o reportes relacionados con la imposibilidad o dificultad de personas que no saben leer ni escribir para otorgar testamento cerrado.

Adicionalmente, durante la revisión normativa adelantada para la elaboración de la presente iniciativa, se identificó la Circular No. 670 del 14 de octubre de 2021, expedida en el marco de la implementación de la Ley 1996 de 2019 sobre capacidad legal de las personas con discapacidad. En dicha circular se impartieron lineamientos generales a las notarías sobre la adopción de herramientas de comunicación accesible, tecnologías de apoyo, ajustes razonables y mecanismos orientados a garantizar la comprensión y expresión de la voluntad de los usuarios en actuaciones notariales.

De igual modo, la referida circular reiteró que los notarios tienen el deber de identificar y adoptar los ajustes razonables necesarios para asegurar la participación plena de las personas en los distintos trámites notariales, incluyendo el uso de tecnologías de información, mecanismos de mediación comunicacional y formatos accesibles.

No obstante lo anterior, la información suministrada por la Superintendencia, evidencia que sus actuaciones se han materializado principalmente a través de instrumentos administrativos de orientación y capacitación, dirigidos al sector notarial. Si bien estas medidas constituyen un avance importante para la implementación de la Sentencia C-536 de 2023, las mismas no sustituyen la necesidad de contar con una regulación legal expresa que defina de manera uniforme los mecanismos, apoyos, garantías y procedimientos aplicables al otorgamiento de testamento cerrado por parte de personas que no saben leer ni escribir.

En tal contexto, se reafirma la necesidad de que el Congreso de la República, en ejercicio de su función constitucional de configuración legislativa y atendiendo el exhorto formulado por la Corte Constitucional, adopte una regulación legal que incorpore de manera expresa los apoyos, ajustes y mecanismos necesarios para garantizar que las personas que no saben leer ni escribir puedan otorgar

testamento cerrado en condiciones reales de igualdad, autonomía, autenticidad, integridad y reserva de su voluntad.

7. Derecho comparado

La regulación del testamento cerrado respecto de personas que no saben leer ni escribir ha sido objeto de revisión en distintos ordenamientos jurídicos, especialmente a partir de enfoques contemporáneos orientados a fortalecer la autonomía de la voluntad, la accesibilidad y la eliminación de barreras injustificadas para el ejercicio de derechos.

En diversos países se evidencia una evolución normativa encaminada a reemplazar prohibiciones absolutas por mecanismos de apoyo, ajustes razonables y formatos alternativos de comunicación que permitan garantizar la autenticidad de la voluntad testamentaria, sin sacrificar la intimidad y autonomía del testador.

7.1 España

En España, el artículo 708 del Código Civil¹ establece que no pueden otorgar testamento cerrado las personas que no sepan o no puedan leer. Sin embargo, la legislación española ha evolucionado progresivamente hacia un enfoque de apoyos y accesibilidad en materia de capacidad jurídica y ejercicio de derechos por parte de personas con discapacidad.

Particularmente, mediante la Ley 8 de 2021², España reformó integralmente su legislación civil y procesal para adecuarla a la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, incorporando mecanismos de apoyo y herramientas tecnológicas que permitan garantizar la expresión auténtica de la voluntad de las personas en diferentes actuaciones jurídicas. Así mismo, el artículo 707 del Código Civil español admite actualmente que el testamento pueda ser elaborado “por cualquier medio mecánico”, e incluso prevé la intervención de intérpretes y terceros únicamente para facilitar la comunicación del testador.

La experiencia española resulta relevante para el caso colombiano, en la medida en que evidencia una tendencia hacia la flexibilización de las solemnidades testamentarias mediante mecanismos tecnológicos y formatos adecuados de comunicación.

7.2 Perú

¹ <https://www.conceptosjuridicos.com/legislacion/codigo-civil/>

² <https://www.boe.es/eli/es/l/2021/06/02/8/con>

El ordenamiento jurídico peruano ha desarrollado una regulación particularmente relevante en esta materia a partir de la Ley 29973 (Ley General de la Persona con Discapacidad)³, la cual introdujo modificaciones al Código Civil peruano orientadas a fortalecer la accesibilidad y la autonomía en el otorgamiento del testamento.

La legislación peruana prevé expresamente la utilización de ayudas técnicas, formatos alternativos de comunicación y mecanismos de apoyo para personas con discapacidad visual, auditiva o del lenguaje. Así, el artículo 697 de la Ley 29973 establece que las personas con discapacidad visual podrán leer el testamento mediante ayudas técnicas, mientras que quienes tengan discapacidad auditiva o de lenguaje podrán hacerlo con apoyo de intérprete.

De igual manera, la normativa peruana permite el uso de mecanismos alternativos para acreditar la autenticidad de la voluntad, incluyendo huellas dactilares, apoyos de comunicación y otros medios técnicos orientados a garantizar la fidelidad e integridad del contenido testamentario.

Resulta especialmente relevante que el modelo peruano no centra la protección en la restricción de la capacidad de actuación de la persona, sino en la adopción de mecanismos que permitan superar las barreras existentes para el ejercicio autónomo de sus derechos. De esta manera, la regulación desplaza el énfasis desde las limitaciones de la persona hacia la obligación institucional de proporcionar los apoyos necesarios para que pueda expresar válidamente su voluntad.

La experiencia peruana evidencia una tendencia contemporánea hacia la construcción de sistemas notariales más inclusivos, sustentados en criterios de accesibilidad, ajustes procedimentales y utilización de herramientas tecnológicas o comunicacionales que permitan garantizar simultáneamente la autonomía, la autenticidad de la voluntad y la seguridad jurídica de los actos otorgados.

7.3 México

En México, el Código Civil⁴ Federal mantiene una restricción expresa para el otorgamiento de testamento público cerrado por parte de las personas que no saben o no pueden leer. En efecto, el artículo 1530 establece que quienes se encuentren en dicha condición no pueden otorgar esta modalidad testamentaria.

³ <https://www.gob.pe/institucion/conadis/informes-publicaciones/223512-ley-general-de-la-persona-con-discapacidad-y-su-reglamento>

⁴ <https://www.oas.org/dil/esp/C%C3%B3digo%20Civil%20Federal%20Mexico.pdf>

Sin embargo, el régimen jurídico mexicano sí contempla mecanismos destinados a facilitar la expresión de la voluntad de las personas que enfrentan dificultades para leer o escribir en otras modalidades testamentarias. Particularmente, en el testamento público abierto se prevén actuaciones notariales orientadas a garantizar que el testador conozca, comprenda y apruebe el contenido de sus disposiciones antes de su formalización.

La experiencia mexicana evidencia que, aunque subsisten restricciones históricas respecto del testamento cerrado, existe una preocupación creciente por asegurar que las formalidades testamentarias no se conviertan en obstáculos absolutos para la manifestación auténtica de la voluntad del testador. Esta evolución resulta relevante en el contexto colombiano, donde la Corte Constitucional, mediante la Sentencia C-536 de 2023, concluyó que la exclusión de las personas que no saben leer ni escribir del testamento cerrado resulta incompatible con la protección constitucional de la intimidad y la autonomía personal.

7.4 Chile

En Chile, el Código Civil⁵ mantiene una restricción similar a la que históricamente ha existido en Colombia respecto del otorgamiento de testamento cerrado por parte de personas que no saben leer ni escribir. En efecto, el artículo 1022 del Código Civil chileno dispone expresamente que: “El que no sepa leer y escribir no podrá otorgar testamento cerrado”.

Esta disposición refleja la concepción tradicional del derecho civil decimonónico, según la cual la imposibilidad de leer y escribir impedía garantizar plenamente que el contenido del testamento correspondiera efectivamente a la voluntad del testador, razón por la cual se optaba por restringir el acceso a esta modalidad testamentaria.

No obstante, la experiencia chilena resulta relevante para el caso colombiano porque evidencia cómo varios ordenamientos jurídicos de tradición civilista aún conservan restricciones históricas que actualmente deben ser reinterpretadas a la luz de los principios constitucionales contemporáneos de dignidad humana, igualdad material, autonomía personal e inclusión.

En particular, el caso colombiano muestra una evolución constitucional más avanzada frente a este tipo de limitaciones, pues la Corte Constitucional, mediante la Sentencia C-536 de 2023, concluyó que prohibir a las personas que no saben leer

⁵ <https://www.bcn.cl/leychile/navegar?idNorma=172986>

ni escribir otorgar testamento cerrado vulnera su derecho fundamental a la intimidad y perpetúa escenarios de exclusión y marginalización.

Así, mientras el ordenamiento chileno mantiene una prohibición expresa basada en criterios tradicionales de seguridad jurídica, el modelo propuesto en Colombia busca armonizar la autenticidad del acto testamentario con la garantía efectiva de los derechos fundamentales, mediante la implementación de apoyos, ajustes razonables y mecanismos tecnológicos que permitan verificar la voluntad del testador sin sacrificar la reserva de su información personal.

7.5 Perú y España como referentes de accesibilidad, apoyos y ajustes razonables

Las experiencias de Perú y España evidencian una tendencia normativa orientada a sustituir las restricciones fundadas en condiciones personales por esquemas de accesibilidad, apoyos y ajustes razonables que permitan garantizar el ejercicio efectivo de los derechos en condiciones de igualdad. En ambos ordenamientos se observa una evolución desde modelos basados en prohibiciones o limitaciones formales hacia sistemas que privilegian la manifestación auténtica de la voluntad de la persona mediante el uso de formatos alternativos de comunicación, herramientas tecnológicas y mecanismos de apoyo adecuados a sus necesidades concretas.

Particularmente, la legislación peruana ha incorporado expresamente ayudas técnicas, mecanismos alternativos de comunicación e instrumentos orientados a garantizar que las personas puedan expresar válidamente su voluntad sin que las limitaciones funcionales constituyan una barrera para el ejercicio de sus derechos. Por su parte, la reforma adelantada en España mediante la Ley 8 de 2021 refleja la necesidad de adecuar las instituciones jurídicas tradicionales a un enfoque centrado en la autonomía, la accesibilidad y el respeto por la voluntad y preferencias de las personas.

Estas experiencias comparadas resultan especialmente relevantes para el ordenamiento jurídico colombiano, en la medida en que coinciden con la línea jurisprudencial desarrollada por la Corte Constitucional. En la Sentencia C-536 de 2023, la Corte reconoció que los avances tecnológicos y los mecanismos de apoyo actualmente disponibles permiten garantizar la autenticidad, integridad y reserva de la voluntad testamentaria sin necesidad de imponer restricciones basadas en la imposibilidad de leer o escribir. Posteriormente, en la Sentencia C-098 de 2025, la Corte reiteró que las personas podrán valerse de los ajustes razonables y apoyos que sean necesarios para asegurar la efectiva comprensión y entendimiento de las

declaraciones emitidas dentro de actuaciones notariales relacionadas con el otorgamiento de testamentos.

En este contexto, la presente iniciativa legislativa recoge las tendencias contemporáneas del derecho comparado y los desarrollos de la jurisprudencia constitucional colombiana, al promover un modelo basado en la adopción de apoyos, ajustes razonables, herramientas tecnológicas y formatos adecuados de comunicación que permitan a las personas que no saben leer ni escribir otorgar testamento cerrado con plenas garantías de autenticidad, integridad, reserva y autonomía. De esta manera, el proyecto busca reemplazar barreras históricas por mecanismos que hagan efectivo el ejercicio de los derechos fundamentales, sin sacrificar la seguridad jurídica propia de la función notarial.

II. Antecedentes de la iniciativa

A la fecha, no se identifican antecedentes legislativos específicos orientados a desarrollar integralmente el exhorto realizado por la Corte Constitucional en la Sentencia C-536 de 2023, ni iniciativas dirigidas a regular de manera expresa las condiciones, apoyos y mecanismos mediante los cuales las personas que no saben leer ni escribir puedan otorgar testamento cerrado con garantías de autenticidad, integridad y reserva.

La presente iniciativa legislativa surge, precisamente, como respuesta al vacío normativo advertido por la Corte Constitucional en la Sentencia C-536 de 2023 y tiene como finalidad desarrollar los parámetros constitucionales fijados en dicha decisión, mediante la adopción de reglas claras para el ejercicio del derecho a otorgar testamento cerrado por parte de las personas que no saben leer ni escribir.

III. Impacto fiscal

Sobre el contenido y alcance de la previsión del impacto fiscal en los proyectos de ley la Honorable Corte Constitucional ha precisado: “Las obligaciones previstas en el artículo 7° de la Ley 819/03 constituyen un parámetro de racionalidad legislativa, que está encaminado a cumplir propósitos constitucionalmente valiosos, entre ellos el orden de las finanzas públicas, la estabilidad macroeconómica y la aplicación efectiva de las leyes. Esto último en tanto un estudio previo de la compatibilidad entre el contenido del proyecto de ley y las proyecciones de la política económica, disminuye el margen de incertidumbre respecto de la ejecución material de las previsiones legislativas. El mandato de adecuación entre la justificación de los proyectos de ley y la planeación de la política económica, empero, no puede comprenderse como un requisito de trámite para la aprobación

de las iniciativas legislativas, cuyo cumplimiento recaiga exclusivamente en el Congreso.

(i) el Congreso carece de las instancias de evaluación técnica para determinar el impacto fiscal de cada proyecto, la determinación de las fuentes adicionales de financiación y la compatibilidad con el marco fiscal de mediano plazo. (ii) aceptar una interpretación de esta naturaleza constituiría una carga irrazonable para el Legislador y otorgaría un poder correlativo de veto al Ejecutivo, a través del Ministerio de Hacienda, respecto de la competencia del Congreso para hacer las leyes. Un poder de este carácter, que involucra una barrera en la función constitucional de producción normativa, se muestra incompatible con el balance entre los poderes públicos y el principio democrático.

Si se considera dicho mandato como un mecanismo de racionalidad legislativa, su cumplimiento corresponde inicialmente al Ministerio de Hacienda y Crédito Público, una vez el Congreso ha valorado, mediante las herramientas que tiene a su alcance, la compatibilidad entre los gastos que genera la iniciativa legislativa y las proyecciones de la política económica trazada por el Gobierno. Así, si el Ejecutivo considera que las cámaras han efectuado un análisis de impacto fiscal erróneo, corresponde al citado Ministerio el deber de concurrir al procedimiento legislativo, en aras de ilustrar al Congreso sobre las consecuencias económicas del proyecto.

IV. Causales de impedimento

Dando alcance a lo establecido en el artículo 3 de la Ley 2003 de 2019, “Por la cual se modifica parcialmente la Ley 5 de 1992”, se hacen las siguientes consideraciones a fin de describir las circunstancias o eventos que podrían generar conflicto de interés en la discusión y votación de la presente iniciativa legislativa, de conformidad con el artículo 286 de la Ley 5 de 1992, modificado por el artículo 1 de la Ley 2003 de 2019, a saber:

“ARTÍCULO 286. Régimen de conflicto de interés de los congresistas. Todos los congresistas deberán declarar los conflictos de intereses que pudieran surgir en el ejercicio de sus funciones.

Se entiende como conflicto de interés una situación donde la discusión o votación de un proyecto de ley o acto legislativo o artículo, pueda resultar en un beneficio particular, actual y directo a favor del congresista.

a) Beneficio particular: aquel que otorga un privilegio o genera ganancias o crea indemnizaciones económicas o elimina obligaciones a favor del congresista de las

que no gozan el resto de los ciudadanos. Modifique normas que afecten investigaciones penales, disciplinarias, fiscales o administrativas a las que se encuentre formalmente vinculado.

b) Beneficio actual: aquel que efectivamente se configura en las circunstancias presentes y existentes al momento en el que el congresista participa de la decisión

c) Beneficio directo: aquel que se produzca de forma específica respecto del congresista, de su cónyuge, compañero o compañera permanente, o parientes dentro del segundo grado de consanguinidad, segundo de afinidad o primero civil.

Para todos los efectos se entiende que no hay conflicto de interés en las siguientes circunstancias:

a) Cuando el congresista participe, discuta, vote un proyecto de Ley o de acto legislativo que otorgue beneficios o cargos de carácter general, es decir cuando el interés del congresista coincide o se fusione con los intereses de los electores.

b) Cuando el beneficio podría o no configurarse para el congresista en el futuro.

c) Cuando el congresista participe, discuta o vote artículos de proyectos de ley o acto legislativo de carácter particular, que establezcan sanciones o disminuyan beneficios, en el cual el congresista tiene un interés particular, actual y directo. El voto negativo no constituirá conflicto de interés cuando mantiene la normatividad vigente.

d) Cuando el congresista participe, discuta o vote artículos de proyectos de ley o acto legislativo de carácter particular, que regula un sector económico en el cual el congresista tiene un interés particular, actual y directo, siempre y cuando no genere beneficio particular, directo y actual.

e) Cuando el congresista participe, discuta o vote artículos de proyectos de ley o acto legislativo que tratan sobre los sectores económicos de quienes fueron financiadores de su campaña siempre y cuando no genere beneficio particular, directo y actual para el congresista. El congresista deberá hacer saber por escrito que el artículo o proyecto beneficia a financiadores de su campaña. Dicha manifestación no requerirá discusión ni votación.

f) Cuando el congresista participa en la elección de otros servidores públicos mediante el voto secreto. Se exceptúan los casos en que se presenten inhabilidades referidas al parentesco con los candidatos.

PARÁGRAFO 1. Entiéndase por conflicto de interés moral aquel que presentan los congresistas cuando por razones de conciencia se quieran apartar de la discusión y votación del proyecto.

PARÁGRAFO 2. Cuando se trate de funciones judiciales, disciplinarias o fiscales de los congresistas, sobre conflicto de interés se aplicará la norma especial que rige ese tipo de investigación.

PARÁGRAFO 3. Igualmente se aplicará el régimen de conflicto de intereses para todos y cada uno de los actores que presenten, discutan o participen de cualquier iniciativa legislativa, conforme al artículo 140 de la Ley 5 de 1992.”

Por lo anterior, el presente proyecto de ley no genera conflictos de interés para su discusión y votación, es un proyecto que no crea un beneficio particular, actual y directo. No obstante lo anterior, es menester precisar que la descripción de los posibles conflictos de interés que se puedan presentar frente al trámite o votación del presente Proyecto de Ley, conforme a lo dispuesto en el artículo 291 de la Ley 5 de 1992 modificado por la Ley 2003 de 2019, no exime al Congresista de identificar causales adicionales en las que pueda estar inmerso.

Cordialmente,

JONATHAN PULIDO HERNÁNDEZ
SENADOR DE LA REPÚBLICA