PERSONAS QUE NO SABEN LEER NI ESCRIBIR-Posibilidad de otorgar el testamento cerrado

PERSONAS QUE NO SABEN LEER NI ESCRIBIR-Restricción normativa en la modalidad para otorgar el testamento vulnera derecho a la intimidad

Al decidir sobre la constitucionalidad del artículo 1079 que dispone que quienes no saben leer ni escribir no pueden otorgar testamento cerrado, la Sala concluyó que la disposición demandada es incompatible con la Constitución porque desconoce el derecho a la intimidad, en tanto los obliga a otorgar testamento abierto y, por tanto, a exponer su voluntad en alta voz ante notario y testigos, desconociendo su derecho a guardar la privacidad de los deseos, anhelos e intimidades.

PERSONAS QUE NO SABEN LEER NI ESCRIBIR-Notarías deben disponer de apoyos para otorgar testamento con garantías de reserva, autenticidad e integridad

La Corte (i) declarará inexequible el segundo vocablo “no” contenido en la disposición acusada -la cual quedará así: “Artículo 1079. El que no sepa leer y escribir podrá otorgar testamento cerrado”- y condicionará la exequibilidad del resto del contenido normativo 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 con garantías de reserva, autenticidad e integridad

TESTAMENTO-Definición

TESTAMENTO SOLEMNE-Abierto o cerrado

ANALFABETISMO-Condición que el Estado está obligado a erradicar por mandato constitucional para mejorar la calidad de vida de los colombianos

PERSONAS QUE NO SABEN LEER NI ESCRIBIR-Situación de vulnerabilidad

Las personas que no saben leer ni escribir hacen parte de un grupo tradicionalmente marginado frente al cual el Estado tiene la obligación de procurar la mejora en sus condiciones de vida y minimizar los efectos de negativos de su condición, en cumplimiento del artículo 68 constitucional que prevé que “la erradicación del analfabetismo (…) son obligaciones especiales para el Estado”. Lo anterior requiere, en consecuencia, abordar la problemática desde un enfoque social que promueva la inclusión social de la población analfabeta dada su condición de vulnerabilidad, eliminando las barreras que le impiden ejercer su capacidad de agencia.

DERECHO A LA INTIMIDAD-Dimensiones/DERECHO A LA INTIMIDAD-Límites

JUICIO DE PROPORCIONALIDAD ESTRICTO-Aplicación

EXHORTO-Congreso de la República

REPÚBLICA DE COLOMBIA

CORTE CONSTITUCIONAL

Sala Plena

SENTENCIA C-536 DE 2023

Referencia: Expediente D-15281

Demanda de inconstitucionalidad contra el artículo 1079 del Código Civil

Demandante:

Julián Andrés Garnica Salazar

Magistrado Sustanciador:

ANTONIO JOSÉ LIZARAZO OCAMPO

Bogotá D.C., cinco (5) de diciembre de dos mil veintitrés (2023)

La Sala Plena de la Corte Constitucional, con fundamento en el artículo 241.4 de la Constitución y cumplidos los trámites previstos en el Decreto Ley 2067 de 19911, decide sobre la demanda de inconstitucionalidad presentada con fundamento en el artículo 40.6 de la Constitución por el ciudadano Julián Andrés Garnica Salazar contra el artículo 1079 del Código Civil, cuyo texto es del siguiente tenor:

Ley 84 de 1873

Diario Oficial No. 2.867 de 31 de mayo de 1873

Código Civil

(…)

Artículo 1079. El que no sepa leer y escribir no podrá otorgar testamento cerrado.

I. LA DEMANDA

1. Según el accionante, la norma demandada “establece que la persona que no sabe leer y escribir solo puede testar a través de testamento abierto, a alta voz, ante notario y testigos

sin guardar la privacidad, los deseos, los anhelos e intimidades de quien realiza el testamento, desconociendo su derecho a la intimidad personal y familiar consagrado en el artículo 15 de la Constitución Política de Colombia. De esta manera, es claro afirmar que la norma demandada impone una limitación a las personas que no saben leer y escribir a la hora de realizar su testamento, restringido [a] la modalidad de testamento cerrado, vulnerando el artículo 15 constitucional, porque en caso de que (sic) disponer de sus bienes en vida para después de su muerte, deberán realizarlo a través de testamento abierto, sin la posibilidad de mantener su voluntad en absoluto secreto".

I. CONCEPTOS DE ENTIDADES Y DE EXPERTOS

1. Durante el trámite del proceso se recibieron cinco escritos: uno del Ministerio de Justicia, entidad que intervino en la expedición de la norma, y cuatro de entidades y expertos invitados a rendir su concepto técnico.

Solicitudes de inexequibilidad

El Ministerio de Justicia y del Derecho2 sostuvo que la prohibición contenida en la disposición demandada conlleva una restricción innecesaria del derecho a la intimidad personal. En efecto, "la finalidad de la prohibición del testamento cerrado para quienes no saben leer ni escribir es la misma que para las personas con discapacidad visual, esto es, la incapacidad del testador para cifrar por contacto directo cualquier escritura. Lo cual resulta restrictivo del derecho a la intimidad de quienes pretendan testar de forma cerrada". Así, "el modelo de prevención en el caso de la prohibición de testar de forma cerrada tiene el mismo objeto de protección en la[s] personas con discapacidad visual y en las analfabetas, el cual se estructuró en una época en que la prohibición era proporcional al bien jurídico protegido, en este caso el patrimonio y la voluntad del testador, pero resultan actualmente inadmisibles en un régimen constitucional que reconoce y defiende la igualdad en la capacidad legal de todas las personas". En consecuencia, "Cualquier criterio contrario sería un prejuicio discriminatorio

frente a la capacidad volitiva y de raciocinio de las personas analfabetas, lo cual se constituiría en una discriminación impropia de un estado incluyente y participativo el cual debe tener entre sus obligaciones especiales la erradicación del analfabetismo de acuerdo con el artículo 68 de la Constitución Política, reconocido este como una condición que genera un estado de vulnerabilidad en las personas, lo que demanda unas políticas públicas y una legislación encaminadas a la protección de estos ciudadanos en el ejercicio de sus actos íntimos que demanden la necesidad de lectura y escritura y a la protección de sus bienes contra posibles abusos de entes privados y/o públicos".

La Superintendencia de Notariado y Registro3 afirmó que la disposición "transgrede principios rectores de nuestra norma superior, toda vez que no da la posibilidad a un ciudadano [de] legar en la forma que mejor considere, incumpliendo con esa orden dada en el artículo segundo constitucional, de proteger a los residentes la honra, bienes y creencias". Advirtió que "la norma demandada data de 1873, cuando no existían avances tecnológicos como existen hoy día, que puedan garantizar que la voluntad de una persona con limitaciones de lectura, pueda legar en a (sic) través de testamento cerrado, garantizando así la disposición sobre sus bienes, pero al mismo tiempo protegiendo el derecho a la intimidad y la de su familia".

La Universidad Libre4 explicó que "el Estado tiene el deber de implementar acciones encaminadas a erradicar el analfabetismo, así como impedir la discriminación de quienes carecen de alfabetización". Al mismo tiempo, advirtió sobre la relación que existe entre el analfabetismo y la vulnerabilidad que conlleva a situaciones de "discriminación y desigualdad". Sobre la vulneración del derecho a la intimidad, sostuvo que "La posibilidad de otorgar un testamento cerrado es especialmente relevante en situaciones en las que el testador desea mantener en privado ciertas decisiones testamentarias. Esto puede deberse a motivos personales, familiares o de seguridad. Al asegurar la confidencialidad de sus deseos, el testador puede evitar presiones externas o conflictos familiares relacionados con su patrimonio y bienes". En consecuencia, dado que la restricción contenida en la disposición demandada hace que las personas que no saben leer ni escribir "quedan incapacitadas para otorgar testamento cerrado", resulta aplicable la regulación dirigida a las personas en situación de discapacidad para ordenar que se adopten los ajustes razonables necesarios para proteger su derecho a la intimidad al momento de otorgar testamento.

El Programa de Acción por la igualdad y la inclusión social -PAIIS de la universidad de los Andes5 subrayó, en un primer momento, las obligaciones del Estado respecto a las personas con discapacidad, cuando no pueden leer y escribir a causa de su discapacidad, o cuando no pueden leer y escribir sin que ello sea resultado de su discapacidad. En un segundo momento sostuvo que “no es preciso invocar el bloque de constitucionalidad para aplicar de manera análoga la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad -que es el fundamento de la Ley 1996 de 2019- a cualquier caso referente a capacidad legal. Si bien es cierto que pueden presentarse casos en los que personas con discapacidad no sepan leer ni escribir, no es correcto concluir que sean equiparables en todos los casos”. Finalmente, respecto a las personas que no “saben leer y escribir y no tienen discapacidad”, impedirles “otorgar testamento cerrado desconoce su derecho a la intimidad porque imposibilita guardar la privacidad de su voluntad” y constituye “una restricción injustificada al derecho a la intimidad, pues es posible disponer de formas distintas a la escrita para garantizar la libertad de elegir en asuntos privados que solo conciernen al testador, sin que ello implique necesariamente una carga desproporcionada para las autoridades implicadas”. Al efecto, “es fundamental tener en cuenta que se trata de una población que puede encontrarse en situación de marginalidad y que el Estado tiene el deber de facilitar la situación de grupos poblacionales a los que no se les ha podido garantizar el derecho a la educación”.

Solicitudes de inhibición

El señor Pablo Andrés Chacón Luna6 solicitó a la Corte declararse inhibida porque “la protección de la intimidad familiar no es absoluta, pues aún en el evento de que el testador quisiera compartir con su núcleo familiar sus aspiraciones patrimoniales post mortem, el ordenamiento jurídico no lo permite, pues no de otro modo, el artículo 1068 del código civil declararía inhábiles a los familiares del testador y a sus colaboradores domésticos para ser testigos del acto testamentario, por lo que el argumento esgrimido por el demandante se cae por su propio peso”. En efecto, el cargo carece de certeza porque “el demandante no demuestra como (sic) la disposición demandada se divulga, publica o fiscaliza “aspectos íntimos” del testador” en tanto “el Estado no se entromete en su esfera individual para forzarlo a otorgar testamento y “revelar sus deseos y anhelos”, ya que el legislador en su amplio margen de configuración legislativa señala unas formalidades que deben cumplir los actos jurídicos”.

I. CONCEPTO DEL VICEPROCURADOR GENERAL DE LA NACIÓN7

1. Solicitó a la Corte declarar la inexequibilidad de la disposición demandada porque “limita de manera irrazonable el derecho a la intimidad” y resulta ser una medida que, en la actualidad, es innecesaria y desproporcionada. Innecesaria, porque actualmente existen “avances informáticos que permiten superar dicha situación, por ejemplo, los sistemas de reconocimiento de voz y de lectura de contenidos escritos”; desproporcionada, porque “desconoce que en el país no debería existir analfabetismo ya que es una obligación superior del Estado garantizar la educación básica. En consecuencia, si un individuo no tiene dichas competencias se encuentra en una situación de debilidad manifiesta y, en virtud del principio de igualdad material, debe ser objeto de protección por parte de las autoridades como medidas de apoyo, en lugar de limitaciones como se dispone en la norma acusada”.

1. Competencia

1. De conformidad con lo establecido en el numeral 4 del artículo 241 de la Constitución, la Corte Constitucional es competente para conocer de la demanda de la referencia pues la norma acusada hace parte de una ley de la República.

1. Cuestiones previas

1. Sobre la aptitud sustantiva de la demanda. Reiteración de jurisprudencia

1. El artículo 241 de la Constitución Política establece que a la Corte Constitucional se le confía la guarda de su integridad y supremacía y, en los numerales 4 y 5, le atribuye la función de decidir sobre las demandas de inconstitucionalidad que presenten los ciudadanos contra las leyes y los decretos con fuerza de ley, tanto por su contenido material como por vicios de procedimiento en su formación.

1. Esta Corporación, con fundamento en el Decreto 2067 de 1991, ha indicado que los cargos de inconstitucionalidad contra una ley se someten a exigencias de tipo formal y material, destinadas a la consolidación de un verdadero problema de constitucionalidad que permita adelantar una discusión a partir de la confrontación del contenido verificable de una disposición legal con el enunciado de un mandato superior.

1. En reiterada jurisprudencia constitucional se ha señalado que la competencia para ejercer control de constitucionalidad sobre disposiciones demandadas está atada al cumplimiento de dos presupuestos básicos e insustituibles: (i) que la demanda ciudadana reúna los requisitos mínimos señalados en el artículo 2 del Decreto Ley 2067 de 19918; y (ii) que las disposiciones sometidas a control estén vigentes o que, si no lo están, produzcan efectos o tengan vocación de producirlos9.

1. En consecuencia, para que exista aptitud sustantiva de la demanda, se deben estructurar los cargos de inconstitucionalidad de manera que satisfagan los requisitos exigidos en el artículo 2 del Decreto Ley 2067 de 1991, de conformidad con el cual deberán señalar: (i) las disposiciones acusadas de inconstitucionales; (ii) las normas constitucionales que se consideran violadas; (iii) las razones por las cuales las disposiciones acusadas se consideran inconstitucionales; (iv) el trámite quebrantado, en caso de que se alegue un vicio de procedimiento en la formación de las disposiciones demandadas; y (v) la razón por la cual la Corte es competente.

1. Particularmente, respecto del requisito consistente en expresar las razones por las cuales las disposiciones demandadas se consideran inconstitucionales, esta Corte ha dicho que supone elaborar correctamente el concepto de la violación. Según la jurisprudencia constitucional el concepto de la violación es formulado adecuadamente cuando, además de (i) determinar las disposiciones que se demandan como inconstitucionales (transcripción literal o inclusión por cualquier medio) y (ii) señalar las normas constitucionales que se consideran vulneradas, (iii) se formula por lo menos un cargo de inconstitucionalidad con la exposición de las razones o motivos por los cuales se considera que las normas constitucionales señaladas han sido infringidas.

1. Por tanto, la jurisprudencia ha expresado que se le impone al ciudadano "una carga de contenido material y no simplemente formal", en el sentido de que no basta que el cargo formulado contra las disposiciones legales se estructure a partir de cualquier tipo de razones o motivos, sino que se requiere que las razones invocadas sean "claras, ciertas, específicas, pertinentes y suficientes"10. Únicamente con el cumplimiento de estas exigencias le será posible al juez constitucional realizar la confrontación de las disposiciones impugnadas contra el texto superior.

1. Este Tribunal ha definido el alcance de los mínimos argumentativos requeridos en los siguientes términos: claridad, cuando existe un hilo conductor de la argumentación que permite comprender las pretensiones de la demanda y las justificaciones en las cuales se soportan; certeza, cuando la demanda se dirige contra un contenido material o un vicio de procedimiento real y existente y no deducido por el accionante de manera subjetiva; especificidad, cuando se define o se muestra cómo la disposición demandada vulnera la Constitución; pertinencia, cuando se emplean argumentos de naturaleza estrictamente constitucional y no de estirpe legal, doctrinal o de mera conveniencia; y suficiencia, cuando la demanda tiene alcance persuasivo, esto es, cuando es capaz de despertar siquiera una duda mínima sobre la constitucionalidad de la disposición demandada11. Si las demandas incumplen cualquiera de los requisitos antes mencionados,

la Corte deberá declararse inhibida, de manera que se deje abierta la posibilidad de que se vuelva a cuestionar la correspondencia entre las disposiciones acusadas y la Constitución.

1. Con el fin de evitar en lo posible un fallo inhibitorio, la apreciación de tales requisitos debe realizarla la Corte a la luz del principio pro actione. La oportunidad para ello, en principio, corresponde al auto admisorio; no obstante, la Corporación ha determinado que en tal providencia se plasma un primer análisis que responde a "una valoración apenas sumaria de la acción, llevada a cabo únicamente por cuenta del Magistrado Ponente" y en esa medida "la misma no compromete ni define la competencia del Pleno de la Corte, que es en quien reside la función constitucional de decidir de fondo sobre las demandas de inconstitucionalidad que presenten los ciudadanos contra las leyes y los decretos con fuerza de ley (C.P. art. 241-4, 5)"12.

1. En consecuencia, frente a las demandas que incumplen los requisitos antes mencionados la Corte deberá declararse inhibida debido al carácter rogado del control abstracto de constitucionalidad, de manera que se deja abierta la posibilidad de que se vuelva a cuestionar la correspondencia entre las normas legales acusadas y la Carta Política.

1. El cargo por violación del derecho a la intimidad es apto

1. Sostiene el demandante que el artículo 1079 del Código Civil vulnera el artículo 15 constitucional porque "establece que la persona que no sabe leer y escribir solo puede testar a través de testamento abierto, a alta voz, ante notario y testigos sin guardar la privacidad (…) [ni] mantener su voluntad en absoluto secreto".

1. El ciudadano Pablo Andrés Chacón Luna solicitó a la Corte declararse inhibida porque, en

su opinión, el cargo carece de certeza en tanto “la protección de la intimidad familiar no es absoluta, pues aún en el evento de que el testador quisiera compartir con su núcleo familiar sus aspiraciones patrimoniales post mortem, el ordenamiento jurídico no lo permite, pues no de otro modo, el artículo 1068 del código civil declararía inhábiles a los familiares del testador y a sus colaboradores domésticos para ser testigos del acto testamentario, por lo que el argumento esgrimido por el demandante se cae por su propio peso”.

1. Contrario a lo dicho por el ciudadano Chacón Luna, la Corte constata que el cargo es (i) claro, en tanto es fácilmente inteligible que lo que el accionante reprocha es la limitación impuesta a las personas que no saben leer ni escribir cuando al momento de testar no pueden hacerlo de manera cerrada así prefieran “mantener su voluntad en absoluto secreto”; (ii) cierto, en cuanto se dirige contra el contenido material del artículo 1079 del Código Civil que, sin lugar a interpretación, establece que el que no sepa leer y escribir no podrá otorgar testamento cerrado de manera que, en caso de querer disponer de sus bienes mediante testamento, debe hacer sabedor de sus disposiciones al notario, si lo hubiere, y a los testigos; (iii) específico, porque el ciudadano precisa que la disposición demandada impide testar de manera cerrada a quien no sabe leer y escribir “vulnerando el artículo 15 constitucional, porque en caso de que [decida] disponer de sus bienes en vida para después de su muerte, deberá realizarlo a través de testamento abierto, sin la posibilidad de mantener su voluntad en absoluto secreto”; (iv) pertinente, en tanto el reproche es de naturaleza constitucional porque se funda en la apreciación del contenido del artículo 15 superior el cual resulta vulnerado al momento en el que el legislador impide otorgar testamento cerrado a quien no sabe leer y escribir; y (v) suficiente por el alcance persuasivo de los argumentos que generan una duda mínima sobre la constitucionalidad de la norma impugnada, que hace necesario un pronunciamiento de fondo por parte de la Corte.

1. Problema jurídico y plan de decisión

1. Corresponde a la Corte determinar si el artículo 1079 del Código Civil viola el derecho a la

intimidad de las personas que no saben leer ni escribir al impedirles testar de manera cerrada. Al efecto, la Sala abordará (4) el contenido de la disposición demandada, y (5) explicará las razones por las que debe ser expulsada del ordenamiento jurídico.

1. El contenido de la disposición demandada

1. El Libro Tercero del Código Civil regula la sucesión por causa de muerte y las donaciones entre vivos. Dentro de este, el Título III se encarga de la ordenación del testamento, y el Capítulo II del testamento solemne. El testamento, en los términos del artículo 1055 del Código Civil, es un "acto más o menos solemne, en que una persona dispone del todo o de una parte de sus bienes para que tenga pleno efecto después de sus días, conservando la facultad de revocar las disposiciones contenidas en él mientras viva". Es un acto de una sola persona (art. 1059) indelegable (art. 1060), y puede ser solemne o menos solemne (art. 1064). El testamento solemne es siempre escrito (art. 1067) y puede ser abierto o cerrado.

1. Es abierto aquel en que el testador hace sabedores de sus disposiciones al notario o suplente y tres testigos (art. 1070) las cuales serán siempre leídas en alta voz13 por el notario, si lo hubiere o, a falta de notario, por uno de los testigos designados por el testador a este efecto (art. 1074), después de lo cual, termina el acto con las firmas del testador, los testigos y el notario, si lo hubiere (art. 1075). Es nuncupativo, aquel otorgado en lugares en que no hubiere notario o en que faltare este funcionario, frente a cinco testigos cualificados (art. 1071); por no haber sido otorgado ante notario, deberá ser publicado con el fin de que el juez competente haga comparecer a los testigos para que reconozcan sus firmas y la del testador, después de lo cual lo declarará nuncupativo y lo remitirá al respectivo notario (art. 1077).

1. Por su parte, será cerrado (secreto) cuando no es necesario que los testigos y el notario

tengan conocimiento de sus disposiciones (art. 1066). Deberá otorgarse ante un notario y cinco testigos (art. 1078) en escritura cerrada, declarando de viva voz, y de manera que el notario y los testigos lo vean, oigan y entiendan, que aquella escritura contiene su testamento, y el notario expresará sobre la cubierta, bajo el epígrafe testamento, la circunstancia de hallarse el testador en su sano juicio; el nombre, apellido y domicilio del testador y de cada uno de los testigos, y el lugar, día, mes y año del otorgamiento. Inmediatamente después del acto en que el testador presenta al notario y a los testigos la escritura en que declara que contiene su testamento, se deberá extender una escritura pública en que conste el lugar, día, mes y año de la constitución del testamento cerrado y la información adicional indicada en el artículo 1080.

1. Según el artículo 1079 demandado, “El que no sepa leer y escribir no podrá otorgar testamento cerrado”. Por tanto, el analfabeta que, en ejercicio de sus derechos a la propiedad privada y a la autonomía de la voluntad decida sobre la disposición de sus bienes con ocasión de su muerte mediante testamento, no puede hacerlo de manera cerrada y secreta porque la ley se lo impide. Lo anterior tiene por fin garantizar que la voluntad sobre la disposición de sus bienes sea “un retrato incontestable de su voluntad”14.

1. Entiende la Corte que la intención del legislador de la época era prevenir los abusos a los que podría verse sometida una persona que no sabe leer ni escribir al entregar -en sobre cerrado- su decisión sobre la disposición de sus bienes sin cerciorase de que el contenido de la escritura efectivamente coincidiera con el original. No obstante lo anterior, dicho entendimiento no resulta ajustado a la realidad actual tal como se pasa a explicar.

1. La disposición demandada vulnera el derecho a la intimidad de las personas que no saben leer ni escribir

1. Quienes no saben leer ni escribir están en condición de vulnerabilidad

1. El analfabetismo, “además de limitar el pleno desarrollo de las personas y su participación en la sociedad, tiene repercusiones durante todo su ciclo vital, afectando el entorno familiar, restringiendo el acceso a los beneficios del desarrollo y obstaculizando el goce de otros derechos humanos”15. La población analfabeta, en consecuencia, ha sido históricamente marginada encontrándose por ello en situación de vulnerabilidad, fruto de las dificultades sociales que enfrenta por la ausencia de los apoyos por parte del Estado y la sociedad.

1. En efecto, a pesar del mandato constitucional de erradicar el analfabetismo como una de las obligaciones especiales del Estado, de acuerdo con el censo nacional de población y vivienda realizado en 2018, todavía hay en Colombia un 5.19% de personas mayores de 15 años que no saben leer ni escribir16. Ello, a pesar de la implementación del Programa Nacional de Alfabetización a cargo del Ministerio de Educación Nacional que pretende la “vinculación al sistema educativo oficial y formación del joven y el adulto, en competencias básicas del lenguaje, matemáticas, ciencias sociales, naturales y competencias ciudadanas, integrando de manera flexible las áreas del conocimiento y la formación establecida para el Ciclo Lectivo Especial Integrado (CLEI-1) de Educación de Adultos”17, con el objetivo de certificar al país como libre de analfabetismo en cumplimiento de los objetivos de desarrollo del milenio.

1. Ya desde la Declaración Mundial sobre Educación para Todos emitida en Jomtien en 199018 y ratificada en el Marco de Acción de Dakar en 200219, se definió la alfabetización como “una necesidad básica de aprendizaje que se adquiere a lo largo de toda la vida y que permite a las personas desarrollar sus conocimientos y capacidades para participar plenamente en la sociedad. El concepto se relaciona con las nociones de ciudadanía, identidad cultural, desarrollo socioeconómico, derechos humanos, equidad y con la necesidad de crear entornos alfabetizados para su sostenimiento y desarrollo”20. Se trata de una problemática social que debe afrontarse con políticas públicas eficaces, diferenciadas, inclusivas y universales que no solo pretendan que las personas aprendan a leer y escribir, sino que puedan entender el contenido y alcance de sus derechos para exigir su garantía de goce efectivo.

1. La situación de vulnerabilidad en la que se encuentra la población analfabeta ha sido advertida por la Corte en varias oportunidades. Así, en sentencia C-292 de 2003, la Corte declaró inexequible la exigencia de que los veedores ciudadanos supieran leer y escribir porque resultaba “exageradamente onerosa en términos de restricción a los derechos constitucionales. Admitir lo contrario, esto es, que este requisito sea exigible, eliminaría la posibilidad de que muchas personas, entre ellas las pertenecientes a grupos social o económicamente marginados, pudiesen ejercer su derecho a la participación a través de las veedurías ciudadanas”.

1. Así mismo, en Sentencia C-282 de 2007, la Corte estudió la constitucionalidad de la exigencia de que las denuncias por acoso laboral deben ser presentadas por escrito tal como lo prevé el artículo 9 de la Ley 1010 de 2006. Explicó que “el hecho de que el legislador exija algunas formalidades en la iniciación y tramitación de los procedimientos administrativos no implica que la Administración quede liberada de dar aplicación a los principios rectores de la función administrativa, así como de garantizar la protección efectiva de los derechos de los administrados (art. 2º C.P.), más aún cuando está en discusión la dignidad humana y la integridad física y moral de las personas. Lo anterior implica que, salvo que sea incompatible con el respectivo procedimiento, la exigencia de una solicitud escrita para dar inicio a una determinada actuación administrativa -como la que se revisa-, no impide recibir las solicitudes de las personas que no pueden o no saben escribir, tal como se deriva de los principios de eficacia y de efectividad del derecho, así como de la parte final del artículo 5º del Código Contencioso Administrativo, según la cual “si quien presenta una petición verbal afirma no saber o no poder escribir y pide constancia de haberla presentado, el funcionario la expedirá de forma sucinta”. Lo anterior, conllevó a declarar la exequibilidad de la norma en tanto “de acuerdo con los artículos 209 de la Constitución Política y 3º y 5º del Código Contencioso Administrativo, las autoridades indicadas en el artículo 9º de la Ley 1010 de 2006 están obligadas a recibir y elevar a escrito las denuncias verbales de las personas que no pueden o no saben escribir, con lo que el aparte demandado no comporta restricción alguna para ellas”.

1. Por su parte, en Sentencia C-468 de 2011, la Corte consideró que la exigencia del requisito de saber leer y escribir para tramitar la licencia de conducción era exequible en tanto no afectaba el derecho a la libre locomoción de manera desproporcionada por tratarse del ejercicio de una actividad peligrosa. No obstante lo anterior, subrayó que la población analfabeta se encuentra en situación de marginalidad a pesar de que la misma Constitución, en el artículo 67, establece la obligatoriedad de la educación gratuita. Así, "el legislador exige un requisito que, por mandato de la Constitución, en principio, todos los colombianos en edad de tramitar la licencia de conducción deberían estar en posibilidad de cumplir, puesto que, entre los cinco y los quince años de edad se adquieren y perfeccionan competencias como la lectura y la escritura". Por consiguiente, dispuso que "mientras el Estado cumple las metas que se ha trazado en materia de reducción de las tasas de analfabetismo, el Ministerio de Educación Nacional en coordinación con las autoridades de tránsito a nivel nacional, departamental y municipal, están en la obligación de ofrecer a las personas que no saben leer ni escribir, interesadas en obtener su licencia de conducción, un programa educativo gratuito que les permita adquirir tales competencias, puesto que le corresponde al Estado tomar las medidas urgentes y necesarias, de conformidad con el artículo 67 de la Carta, para ayudarlos a superar una condición que no están en la obligación de soportar de manera indefinida".

1. En ejercicio del control concreto de constitucionalidad, esta Corporación también se ha ocupado de evidenciar la situación de vulnerabilidad en la que se encuentran las personas que no saben leer ni escribir, y la necesidad de que el Estado ofrezca herramientas para superarla. Por ejemplo, en la Sentencia T-380 de 2017 se explicó que, "Como regla de principio, las personas tienen un deber moral de satisfacer, por sí mismas, sus necesidades básicas, de las que se derivan los derechos, en particular los sociales. Por tanto, es razonable que el Estado más que generar dependencia de sí para su garantía, fomente la agencia de las personas. Solo cuando el individuo no puede ayudarse a sí mismo es exigible de la sociedad, que encarna el Estado, la garantía de sus derechos. Esta última es la situación de las personas vulnerables que, en virtud de la confluencia de un conjunto de circunstancias internas (como la edad y enfermedad) y externas (pobreza y analfabetismo) se encuentran

en condiciones de vulnerabilidad y, como tal, en la imposibilidad de desarrollar su capacidad de agencia".

1. En el mismo sentido, en la Sentencia T-623 de 201721 recordó que "el analfabetismo es tal vez una de las expresiones más claras de vulnerabilidad, por representar una robusta barrera para el acceso igualitario tanto a los contextos cotidianos como a las diversas fórmulas de bienestar. De ahí que esta Corte haya insistido en la inevitable vinculación que existe entre esta condición y la marginalidad económica y social, lo que redunda en la consolidación de una evidente dificultad para el ejercicio adecuado de los derechos de quienes no saben leer ni escribir, y de lo cual se desprende la necesidad de garantizar una atención reforzada en procura de lograr la mayor satisfacción de las prerrogativas constitucionales, tornándose así especialmente exigible la realización de la finalidad esencial del Estado relativa a la efectividad de los principios consagrados en la Carta Política, de conformidad con el artículo 2º Superior".

1. En sentencia T-231 de 2023 sobre las calidades para ejercer como jurado de votación, la Sala de Revisión consideró vulnerado el derecho al debido proceso de la accionante, entre otras, porque omitió vincularla actora al procedimiento administrativo sancionatorio adelantado en su contra. Agregó que las personas analfabetas hacen parte de un grupo tradicionalmente marginado frente al cual el Estado tiene la obligación de procurar la mejora en sus condiciones de vida y minimizar los efectos de negativos de su condición.

1. Así pues, las personas que no saben leer ni escribir hacen parte de un grupo tradicionalmente marginado frente al cual el Estado tiene la obligación de procurar la mejora en sus condiciones de vida y minimizar los efectos de negativos de su condición, en cumplimiento del artículo 68 constitucional que prevé que "la erradicación del analfabetismo (…) son obligaciones especiales para el Estado". Lo anterior requiere, en consecuencia, abordar la problemática desde un enfoque social que promueva la inclusión social de la población analfabeta dada su condición de vulnerabilidad, eliminando las barreras que le

impiden ejercer su capacidad de agencia.

1. El derecho a la intimidad. Reiteración de jurisprudencia

1. El artículo 15 de la Constitución Política establece que “Todas las personas tienen derecho a su intimidad personal y familiar y a su buen nombre, y el Estado debe respetarlos y hacerlos respetar (…)”. Al respecto, la Corte Constitucional ha dicho que el derecho a la intimidad “garantiza en los asociados, el poder contar con una esfera o espacio de vida privada no susceptible de la interferencia arbitraria de las demás personas”22. Tiene dos dimensiones: una negativa, referida al secreto de la vida privada que restringe cualquier injerencia arbitraria y prohíbe la divulgación de información privada23; y otra positiva, referida a la libertad de todas las personas para tomar decisiones que conciernen a su vida privada24.

1. En la sentencia C-602 de 2016, sostuvo que

“Tal derecho, ampara varias posiciones y relaciones generales, de las que se desprenden muchas otras particulares o específicas. En primer lugar, confiere a su titular la facultad (permisión) de oponerse (i) a la intromisión injustificada en la órbita que se ha reservado para sí o su familia, (ii) a la divulgación injustificada de los hechos privados o (iii) a las restricciones injustificadas a su libertad de tomar las decisiones acerca de asuntos que solo le conciernen a la persona. En segundo lugar, le impone a las autoridades y particulares el deber (prohibición) de abstenerse de ejecutar actos que impliquen (iii) la intromisión injustificada en dicha órbita, (iv) la divulgación de los hechos privados o (v) la restricción injustificada de la libertad de elegir en asuntos que solo le conciernen a la persona o a su familia. En tercer lugar, impone a las autoridades el deber (mandato) (vi) de adoptar las medidas normativas, judiciales y administrativas a efectos de asegurar el respeto de las dimensiones del derecho” (subrayado fuera de texto).

1. Juicio de proporcionalidad

1. Como originalmente se estableció en la Sentencia C-022 de 1996 el “concepto de proporcionalidad sirve como punto de apoyo de la ponderación entre principios constitucionales: cuando dos principios entran en colisión, porque la aplicación de uno implica la reducción del campo de aplicación de otro, corresponde al juez constitucional determinar si esa reducción es proporcionada, a la luz de la importancia del principio afectado”.

1. En el caso bajo estudio es posible identificar una colisión entre principios, pues el legislador intervino en el derecho a la intimidad con el objetivo de maximizar la protección de las personas que no saben leer ni escribir. Por tanto, es procedente aplicar un juicio de proporcionalidad. Sobre este punto, es necesario realizar una precisión: la colisión de principios se presenta aun cuando la misma persona es titular tanto de la especial protección por su condición de analfabetismo como del derecho a la intimidad. Se trata de un caso en el que se genera tensión, porque el Estado tiene un interés en la intervención al tratarse de un grupo especialmente protegido, pero dicha intervención implica la correlativa afectación del derecho a su intimidad.

1. Respecto de la intensidad del juicio, en la Sentencia C-345 de 2019 se indicó que será estricta cuando la medida “afecta a personas en condiciones de debilidad manifiesta o grupos discriminados o marginados”. En estos casos se debe analizar “(i) si el fin perseguido por la norma es imperioso; (ii) si el medio escogido, además de ser efectivamente conducente, es necesario, esto es, si no puede ser reemplazado por otros menos lesivos para los derechos de los sujetos pasivos de la norma; y, por último, (iii) si los beneficios de adoptar la medida exceden o no las restricciones impuestas sobre otros valores o principios

constitucionales; es decir, si la medida es proporcional en sentido estricto". Así las cosas, en el presente caso la intensidad a aplicar debe ser estricta pues la medida afecta a un grupo marginado tal como se explicó más arriba.

1. (i) Fin imperioso. En el caso concreto, la medida persigue un objetivo constitucionalmente imperioso en tanto busca asegurar que la manifestación del testador sea el reflejo de su plena voluntad y evitar que su autonomía y voluntad se viera limitada al no poder verificar el contenido de su testamento.

1. (ii) Efectiva conducencia y necesidad. La medida es efectivamente conducente dado que, en efecto, un testamento abierto permite percibir directamente lo que quiere el testador, tanto para él como para los testigos y el notario. Por lo anterior, una persona que no sabe leer ni escribir puede comprender perfectamente lo allí consignado. Sin embargo, tal como lo manifestaron varios intervinientes, la medida es evidentemente innecesaria porque en la actualidad existen avances tecnológicos y otro tipo de medios que permiten suplir la imposibilidad de leer y escribir.

1. Como se dijo, las personas hábiles para testar pueden disponer de sus bienes de manera unilateral siempre que se respeten las asignaciones forzosas descritas en el artículo 1226 del Código Civil. El testamento, en los términos del artículo 1055 del Código Civil, es la manifestación deliberada de la voluntad mediante un acto jurídico unilateral que determina la forma en que se han de repartir los bienes que se dejan al morir. Al ser la manifestación de la voluntad de una persona para disponer de sus propios bienes una vez fallezca, su contenido es personal y privado pues su naturaleza íntima sólo a ella le resulta relevante, y es a ella a quien se debe garantizar la libertad de mantenerla en secreto.

1. Por tanto, la limitación de las opciones que la legislación civil ofrece a las personas analfabetas al momento de escoger la modalidad en la que podrán realizar el acto jurídico

del testamento, coarta -en el contexto actual- su capacidad de agencia, y la libertad de tomar las propias decisiones y de asumir las correspondientes consecuencias. En dicho contexto es imperativo que las personas que no saben leer ni escribir tengan oportunidades de formar y expresar su voluntad y preferencias a fin de ejercer su capacidad jurídica de manera que, si la decisión es realizar el acto jurídico del testamento en modalidad cerrada, las autoridades deberán adoptar las medidas normativas, judiciales y administrativas necesarias a efectos de asegurar el respeto de las dimensiones del derecho. En efecto, si bien el legislador es competente para regular aspectos concernientes a la ordenación del testamento, lo cierto es que "esta competencia está limitada, a su vez, en los principios, valores y derechos protegidos por la Constitución"25, como, por ejemplo, el derecho a la intimidad.

1. Para la Corte, a pesar de que la disposición de los bienes mediante testamento no constituya una obligación para el otorgante, obligarlo a hacerlo de una manera específica debido a su analfabetismo, además de innecesaria, perpetúa sus condiciones de marginalidad26. Como se dijo, las razones del legislador al momento de expedir la disposición eran válidas para la época, pero no resultan actualmente admisibles en un ordenamiento constitucional que reconoce la capacidad legal de todas las personas e impone al Estado la obligación especial de erradicar el analfabetismo27. Así lo advirtió la Procuraduría General de la Nación en el concepto que allegó al expediente, porque "en la actualidad, sí existen avances informáticos que permiten superar dicha situación, por ejemplo, los sistemas de reconocimiento de voz y de lectura de contenidos escritos".

1. Ahora bien, dado que la medida no cumple con el criterio de necesidad, no se impone a la Corte la obligación de seguir adelante con el estudio del juicio de proporcionalidad, pues el análisis llevado a cabo basta para establecer que la medida no lo supera. Por tanto, la Sala comparte la lectura del demandante con base en la cual, el artículo 1079 del Código Civil limita a las personas que no saben leer ni escribir a testar sólo de manera nuncupativa o abierta lo que desconoce el derecho a la intimidad de quien así se obliga a testar, pues al ser su voluntad exhibida en alta voz ante notario y testigos, está en imposibilidad de guardar la

privacidad de los deseos, anhelos e intimidades.

1. No obstante lo anterior, a pesar de que continúan vigentes las normas generales sobre la ordenación del testamento, la exclusión del ordenamiento jurídico de la disposición demandada genera un vacío normativo en tanto para la población analfabeta actualmente no existen apoyos al momento de otorgar un testamento. En consecuencia, la Corte (i) declarará inexequible el segundo vocablo “no” contenido en la disposición acusada -la cual quedará así: “Artículo 1079. El que no sepa leer y escribir podrá otorgar testamento cerrado”- y condicionará la exequibilidad del resto del contenido normativo 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 con garantías de reserva, autenticidad e integridad; (ii) exhortará al Congreso para que ajuste el régimen notarial con miras a asegurar los derechos de las personas que no saben leer ni escribir al momento de otorgar un testamento; y (iii) ordenará a la Superintendencia de Notariado y Registro que, en aplicación del numeral 3 del artículo 11 del Decreto 2723 de 201428 y mientras el Congreso expide la regulación correspondiente, imparta directrices para orientar el ejercicio de la actividad notarial cuando una persona que no sabe leer ni escribir decida otorgar un testamento. Lo anterior podrá consistir, por ejemplo, en la autorización de documentos que garanticen la autenticidad de la voluntad del testador en un testamento cerrado, el uso de sistemas de escritura por dictado y de lectura de contenidos escritos para permitir que estas personas puedan plasmar su voluntad en un documento sin la intervención de alguien más, o cualesquiera otros apoyos que resulten eficaces para constatar que el documento contiene la expresión de la voluntad del testador.

1. Síntesis de la decisión

1. Al decidir sobre la constitucionalidad del artículo 1079 que dispone que quienes no saben leer ni escribir no pueden otorgar testamento cerrado, la Sala concluyó que la disposición demandada es incompatible con la Constitución porque desconoce el derecho a la intimidad,

en tanto los obliga a otorgar testamento abierto y, por tanto, a exponer su voluntad en alta voz ante notario y testigos, desconociendo su derecho a guardar la privacidad de los deseos, anhelos e intimidades. En efecto, surtido el juicio de proporcionalidad en su intensidad estricta, encontró que aun cuando la medida perseguía un objetivo constitucionalmente imperioso en tanto buscaba asegurar que la manifestación del testador fuera el reflejo de su plena voluntad y evitar que su autonomía y voluntad se vieran limitadas al no poder verificar el contenido de su testamento; y el medio escogido era efectivamente conducente dado que, en efecto, un testamento abierto permite percibir directamente lo que quiere el testador, tanto para él como para los testigos y el notario; resulta evidentemente innecesaria porque en la actualidad existen avances tecnológicos y otro tipo de medios que permiten suplir la imposibilidad de leer y escribir.

1. Sin embargo, dado que la exclusión del ordenamiento jurídico de la disposición demandada generaba un vacío normativo en tanto para la población analfabeta actualmente no existen apoyos al momento de otorgar un testamento, la Corte (i) declaró inexequible el segundo vocablo “no” contenido en la disposición acusada -la cual quedará así: “Artículo 1079. El que no sepa leer y escribir podrá otorgar testamento cerrado”- y condicionó la exequibilidad del resto del contenido normativo 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 con garantías de reserva, autenticidad e integridad; (ii) exhortó al Congreso para que ajuste el régimen notarial con miras a asegurar los derechos de las personas que no saben leer ni escribir al momento de otorgar un testamento; y (iii) ordenó a la Superintendencia de Notariado y Registro que, en aplicación del numeral 3 del artículo 11 del Decreto 2723 de 201429 y mientras el Congreso expide la regulación correspondiente, imparta directrices para orientar el ejercicio de la actividad notarial cuando una persona que no sabe leer ni escribir decida otorgar un testamento.

I. DECISIÓN

En mérito de lo expuesto, la Sala Plena de la Corte Constitucional, administrando justicia en nombre del pueblo y por mandato de la Constitución,

RESUELVE

PRIMERO. Declarar INEXEQUIBLE el segundo vocablo “no” contenido en el artículo 1079 del Código Civil el cual quedará así: “Artículo 1079. El que no sepa leer y escribir podrá otorgar testamento cerrado”, 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 con garantías de reserva, autenticidad e integridad.

SEGUNDO. EXHORTAR al Congreso de la República para que ajuste el régimen notarial con miras a asegurar los derechos de las personas que no saben leer ni escribir al momento de otorgar un testamento.

TERCERO. ORDENAR a la Superintendencia de Notariado y Registro que, dentro de los dos (2) meses siguientes a la notificación de la presente decisión, y mientras el Congreso expide la regulación correspondiente, imparta, con fundamento en el numeral 3 del artículo 11 del Decreto 2723 de 2014, directrices para orientar el ejercicio de la actividad notarial cuando una persona que no sabe leer ni escribir decida otorgar un testamento.

Notifíquese, comuníquese y cúmplase.

DIANA FAJARDO RIVERA

Presidenta

NATALIA ÁNGEL CABO

Magistrada

JUAN CARLOS CORTÉS GONZÁLEZ

Magistrado

JORGE ENRIQUE IBÁÑEZ NAJAR

Magistrado

MIGUEL POLO ROSERO

Magistrado (E)

ANTONIO JOSÉ LIZARAZO OCAMPO

Magistrado

PAOLA ANDREA MENESES MOSQUERA

Magistrada

CRISTINA PARDO SCHLESINGER

Magistrada

JOSE FERNANDO REYES CUARTAS

ANDREA LILIANA ROMERO LOPEZ

Secretaria General

1 Mediante auto de mayo 18 de 2023 el magistrado sustanciador inadmitió parcialmente la demanda por la presunta incompatibilidad de la norma demandada con los artículos 2, 13, 16 y 58 de la Constitución, cargos que luego fueron rechazados mediante auto de mayo 13 de junio de 2023. Posteriormente, mediante auto de 30 de junio de 2023, el magistrado (i) admitió la demanda por la presunta vulneración del artículo 15 de la Constitución; (ii) ordenó comunicar el inicio del proceso al presidente del Congreso y al ministro de Justicia y del Derecho; (iii) invitó a participar en el proceso a la Superintendencia de Notariado y Registro; a la Defensoría del Pueblo; a la Unión Colegiada del Notariado Colombiano; al Programa de Acción por la Igualdad y la Inclusión Social -PAIIS- de la Universidad de Los Andes; y a las facultades de Derecho de las Universidades de Antioquia, Externado, Javeriana, Libre, Nacional de Colombia, y del Rosario. Finalmente, (iv) ordenó fijar en lista el proceso, para que

los ciudadanos intervinieran, y dio traslado a la Procuradora General de la Nación.

2 Intervención realizada con fundamento en el artículo 11 del Decreto 2067 de 1991.

3 Concepto rendido con fundamento en artículo 13 del Decreto 2067 de 1991.

4 Concepto rendido con fundamento en artículo 13 del Decreto 2067 de 1991.

5 Concepto rendido con fundamento en artículo 13 del Decreto 2067 de 1991.

6 Concepto rendido con fundamento en artículo 13 del Decreto 2067 de 1991.

7 Concepto rendido de conformidad con el artículo 7 del Decreto 2067 de 1991 por el viceprocurador general de la Nación encargado de las funciones del procurador general de la Nación en los términos del artículo 17.2 del Decreto 262 de 2000.

8 Corte Constitucional, Sentencias C-634 de 1996 y C-055 de 2010. Sin embargo, se trata de una regla que admite excepciones. En efecto, la Corte también ha reconocido la posibilidad de que existan pronunciamientos frente a normas que no se encuentran produciendo efectos. Por ejemplo, en la Sentencia C-389 de 2021, la Corte reiteró que "en situaciones excepcionales resulta posible adoptar un pronunciamiento de fondo, incluso cuando la disposición no se encuentra produciendo ningún efecto". Esto sucede en cuatro eventos: (i) cuando la norma tuvo un corto período de vigencia; (ii) en aquellos casos en los que el pronunciamiento de la Corte es obligatorio; (iii) cuando existió una vulneración tan manifiesta que es necesaria una declaratoria de inexequibilidad retroactiva y (iv) para las demandas que fueron presentadas cuando las normas sí producían efectos.

9 Corte Constitucional, Sentencia C-699 de 2016.

10 Corte Constitucional, Sentencia C-1052 de 2001.

11 Corte Constitucional, Sentencias C-1052 de 2001, C-856 de 2005 y C-220 de 2019.

12 Corte Constitucional, Sentencias C-623 de 2008, C-894 de 2009, C-055 de 2013, C-281 de 2013 y C-165 de 2019.

13 De acuerdo con la Sentencia C-260 de 2023, las disposiciones siempre serán leídas en alta

voz, “’en el entendido de que, en el caso de las personas en situación de discapacidad, para el otorgamiento de testamentos abiertos, el notario deberá, según el caso, i) disponer los ajustes razonables necesarios, ii) proporcionar la asistencia y los apoyos requeridos para la realización del acto jurídico y iii) respetar la validez de los apoyos formales previamente convenidos por la persona para el ejercicio de su capacidad jurídica o judicialmente asignados para ese fin”.

14 Corte Constitucional, Sentencia C-260 de 2023.

15 Analfabetismo formateado 24 amalia feb 2010 (cepal.org)

17 Objetivo (mineducacion.gov.co)

18 Aprobada por la Conferencia Mundial sobre Educación para Todos, convocada por el Banco Mundial, el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) y la UNICEF.

19 Adoptado en el Foro Mundial sobre la Educación -Dakar (Senegal)

20 Analfabetismo formateado 24 amalia feb 2010 (cepal.org)

21 La Corte Constitucional insistió en esta idea en la Sentencia T-002 de 2023.

22 Corte Constitucional, Sentencia T-517 de 1998.

23 Corte Constitucional, Sentencia C-602 de 2016.

24 Corte Constitucional, Sentencia C-489 de 1995.

25 Corte Constitucional, Sentencia C-230 de 2003.

26 “Se hace necesario reiterar a esta altura que la persona analfabeta se encuentra en situación de debilidad manifiesta, por lo que merece protección en virtud del artículo 13 de la Carta Política”. Corte Constitucional, Sentencia T-596 de 2011.

27 “Obligación que se cumple no sólo brindando enseñanza a los menores de edad, sino creando los medios necesarios para que aquellas personas adultas que, por distintos motivos, no tuvieron acceso a ella durante su infancia y adolescencia, puedan obtener la

formación suficiente para mejorar de una u otra forma su calidad de vida y lograr así un desarrollo integral”. Corte Constitucional, Sentencia T-534 de 1997.

28 Artículo 11. Funciones de la Superintendencia. Son funciones de la Superintendencia de Notariado y Registro, las siguientes: (…) 3. Impartir las directrices e instrucciones para la eficiente prestación del servicio público de notariado mediante la expedición de conceptos, circulares y demás actos administrativos que se requieran con el fin de orientar el ejercicio de la actividad notarial.

29 Artículo 11. Funciones de la Superintendencia. Son funciones de la Superintendencia de Notariado y Registro, las siguientes: (…) 3. Impartir las directrices e instrucciones para la eficiente prestación del servicio público de notariado mediante la expedición de conceptos, circulares y demás actos administrativos que se requieran con el fin de orientar el ejercicio de la actividad notarial.