



Superintendencia
Financiera de Colombia

Se publica para comentarios del público el siguiente:

PROYECTO DE CIRCULAR EXTERNA: Por medio de la cual se imparten instrucciones en materia de gestión de riesgos en negocios fiduciarios que administren recursos públicos y se modifica el módulo de registro de negocios.

PROPÓSITO: Impartir instrucciones dirigidas a las sociedades fiduciarias sobre la gestión de riesgos y los deberes de debida diligencia en la administración de recursos públicos, particularmente cuando administren excedentes transitorios de liquidez de entidades territoriales, en desarrollo de sus facultades generales de instrucción, en cumplimiento de la orden impartida por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca.

PLAZO PARA COMENTARIOS: Hasta las 5:00 p.m. del 11 de agosto de 2026.

REMISIÓN DE COMENTARIOS: Por favor diligenciar la proforma adjunta "MATRIZ PARA COMENTARIOS EXTERNOS - PUBLICACION WEB".

La proforma en formato Word puede ser radicada vía e-mail por medio del correo electrónico normativa@superfinanciera.gov.co. En el asunto **únicamente** incluir el siguiente número de radicación:

RADICADO No. 2026087524

POR ESCRITO A: Subdirector de Regulación, con el número de radicación.

Nota: Para la remisión de los comentarios por favor citar en el asunto del correo electrónico, la referencia señalada, así como por escrito.

*** Consulte en este archivo el texto del proyecto de circular externa**



Por medio de la cual se imparten instrucciones en materia de gestión de riesgos en negocios fiduciarios que administren recursos públicos y se modifica el módulo de registro de negocios

En ejercicio de las facultades previstas en el literal a) del numeral 3 del artículo 326 del Estatuto Orgánico del Sistema Financiero (Decreto Ley 663 de 1993) y los numerales 4 y 5 del artículo 11.2.1.4.2. del Decreto 2555 de 2010

Que el artículo 335 de la Constitución Política establece que las actividades financiera, bursátil, aseguradora y cualquier otra relacionada con el manejo, aprovechamiento e inversión de recursos captados del público son de interés público, y solo pueden ser ejercidas previa autorización del Estado, conforme a la ley. En desarrollo de dicho mandato constitucional, corresponde al Presidente de la República ejercer, por conducto de la Superintendencia Financiera de Colombia, la inspección, vigilancia y control sobre quienes desarrollan dichas actividades.

En concordancia con lo anterior, el literal a) del numeral 3 del artículo 326 del Estatuto Orgánico del Sistema Financiero faculta a la Superintendencia Financiera de Colombia para:

«Instruir a las instituciones vigiladas sobre la manera como deben cumplirse las disposiciones que regulan su actividad, fijar los criterios técnicos y jurídicos que faciliten el cumplimiento de tales normas y señalar los procedimientos para su cabal aplicación, así como instruir a las instituciones vigiladas sobre la manera como deben administrar los riesgos implícitos en sus actividades».

De igual forma, el Consejo de Estado y la Corte Constitucional han reconocido que las facultades de instrucción atribuidas a la Superintendencia Financiera de Colombia constituyen una manifestación de las funciones de inspección, vigilancia y control previstas en el numeral 24 del artículo 189 de la Constitución Política, y tienen por finalidad asegurar el adecuado cumplimiento del marco normativo aplicable a las entidades vigiladas, mediante la definición de criterios técnicos y jurídicos que faciliten su aplicación.

Por otra parte, el artículo 1234 del Código de Comercio establece los deberes indelegables a cargo de las sociedades fiduciarias, dentro de los cuales se encuentra la obligación de ejecutar diligentemente todos los actos necesarios para la consecución de la finalidad del negocio fiduciario.

En este sentido, y en relación con el concepto de diligencia, la Sala de Casación Civil de la Corte Suprema de Justicia ha precisado en diferentes providencias que el estándar de diligencia exigible a las sociedades fiduciarias corresponde al de un profesional experto en la administración de recursos de terceros, razón por la cual su comportamiento debe medirse conforme al estándar de un buen hombre de negocios, atendiendo el interés público inherente a la actividad



Superintendencia Financiera de Colombia

fiduciaria y la confianza depositada por los usuarios en las entidades sometidas a vigilancia estatal.

En particular, en sentencia SC2879-20220020 la Corte Suprema de Justicia señaló:

«Del fiduciario, como profesional en la materia, se espera el estricto cumplimiento de los deberes generales y particulares propios de su ramo de negocios (...). En virtud de su profesionalismo, se le exige una especial diligencia (...), bajo el entendido de que su actividad supone obligaciones de administración y prestación de servicios financieros, en los que, por lo demás, va inmerso un profundo interés público (...)»¹.

Adicionalmente, el párrafo del artículo 2.5.2.1.1. del Decreto 2555 de 2010 señala que:

«El negocio fiduciario no podrá servir de instrumento para realizar actos o contratos que no pueda celebrar directamente el fideicomitente de acuerdo con las disposiciones legales.»

De otra parte, el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, mediante sentencia No. 012-01-2026 del 29 de enero de 2026 analizó diversas operaciones fiduciarias celebradas entre los años 2005 y 2007, relacionadas con la destinación de excedentes transitorios de liquidez de entidades territoriales a esquemas fiduciarios administrados por una sociedad fiduciaria.

En el marco de dicho proceso, el Tribunal encontró acreditado que distintas entidades territoriales destinaron recursos públicos a negocios fiduciarios estructurados por particulares. De igual forma, el Tribunal concluyó que las sociedades fiduciarias tienen un deber reforzado de diligencia en la administración de recursos públicos, y que, en consecuencia, deben abstenerse de ejecutar instrucciones o estructuras negociales manifiestamente contrarias al ordenamiento jurídico.

En consecuencia, en el numeral segundo de la parte resolutive de la referida providencia, el Tribunal Administrativo de Cundinamarca le ordenó a esta Superintendencia lo siguiente:

« [...] en su calidad de autoridad de inspección, vigilancia y control, que en el término de cuatro meses, *ajuste, refuerce o adopte, mediante el acto administrativo que estime pertinente, los mecanismos de control preventivo y concomitante respecto de los negocios fiduciarios que involucren recursos públicos, en especial aquellos relacionados con la administración de excedentes transitorios de liquidez de entidades territoriales, con el fin de permitir la identificación temprana de operaciones que, por su estructura, naturaleza o momento de celebración, impliquen un riesgo cierto para la preservación del patrimonio público, sin que ello suponga la imposición de autorizaciones previas, ni la asunción de funciones de coadministración, ni la sustitución de la autonomía técnica de las entidades vigiladas.*

¹ Corte Suprema de Justicia, SC2879-2022, Radicación N.º 11001-31-99-003-2018-72845-01, 27 de septiembre de 2022, Magistrado Ponente: Luis Alonso Rico Puerta.



Superintendencia Financiera de Colombia

De igual forma, la entidad deberá evaluar la implementación de mecanismos de reporte, seguimiento o alertas tempranas respecto de negocios fiduciarios que involucren recursos públicos, en particular aquellos relacionados con excedentes transitorios de liquidez de entidades territoriales, con el fin de fortalecer la trazabilidad y detección oportuna de operaciones que puedan comprometer la integridad del patrimonio público. (...)». (Negrilla por fuera del texto)

Posteriormente, mediante providencia aclaratoria, el Tribunal precisó que dicha orden debía entenderse circunscrita al ámbito de las facultades de inspección, vigilancia y control de esta Superintendencia, y aclaró expresamente que el cumplimiento de la orden se concreta en la expedición de una circular o instrucción administrativa dirigida a las sociedades fiduciarias, mediante la cual se impartan lineamientos sobre gestión de riesgos y deberes de debida diligencia en la administración de recursos públicos, particularmente cuando administren excedentes transitorios de liquidez.

Por su parte, y frente a las facultades de instrucción de la Superintendencia Financiera en materia de negocios fiduciarios, resulta pertinente hacer referencia a la sentencia proferida por el Consejo de Estado el 14 de mayo de 2026, en la cual la mencionada corporación declaró que esta Superintendencia cuenta con facultades para instruir en materia de negocios fiduciarios. De manera consecuente, el Consejo negó las pretensiones de nulidad simple presentadas en contra del Capítulo I del Título II de la Parte II de la Circular Básica Jurídica. En este sentido, señaló lo siguiente:

«En consecuencia, a partir de lo expuesto, se evidencia que, contrario a lo afirmado por el demandante, la Superintendencia sí cuenta con facultades regulatorias para emitir instrucciones y adoptar medidas de carácter general referentes a los negocios fiduciarios que son de la órbita de sus funciones como policía administrativa. En ese sentido, la expedición de la Circular no implica un desplazamiento ni del legislador ni del Gobierno Nacional pues en forma expresa se ha conferido a la demandada la facultad de instrucción sobre dichos asuntos»².

Por las razones expuestas, y en cumplimiento de la orden impartida por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca mediante sentencia No. 012-01-2026 NYRD del 29 de enero de 2026 y su posterior aclaración mediante auto interlocutorio No. 60-03-2026 NYRD del 13 de marzo de 2026, esta Superintendencia considera procedente impartir instrucciones dirigidas a las sociedades fiduciarias sobre la gestión de riesgos y los deberes de debida diligencia en la administración de recursos públicos, particularmente cuando administren excedentes transitorios de liquidez de entidades territoriales, en desarrollo de sus facultades generales de instrucción.

De igual forma, esta Superintendencia considera necesario modificar el Módulo de Registro de Negocios con el propósito de que las sociedades fiduciarias reporten información adicional respecto de los negocios fiduciarios en los cuales se administren recursos públicos, con el fin de fortalecer su adecuada

² Consejo de Estado, Radicación N.º 11001-03-27-000-2023-00050-00 (28316), 14 de mayo de 2026, Magistrado Ponente: Myriam Stella Gutiérrez Argüello.



Superintendencia Financiera de Colombia

identificación, trazabilidad y seguimiento en el marco de las funciones de supervisión y de la metodología de supervisión basada en riesgos adelantada por esta Entidad.

En relación con la función de abogacía de la competencia prevista en el artículo 7 de la Ley 1340 de 2009, es preciso señalar que, en cumplimiento de la normatividad aplicable, la Superintendencia Financiera de Colombia diligenció el cuestionario de abogacía de la competencia adoptado mediante la Resolución No. 44649 de 2010, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 2.2.2.30.5. del Decreto 1074 de 2015. Al respecto, y considerando que todas las respuestas del mencionado cuestionario fueron negativas, esta Superintendencia concluyó que no se requiere solicitar concepto de abogacía de la competencia ante la Superintendencia de Industria y Comercio.

Finalmente, en cumplimiento de lo dispuesto en el Decreto 1081 de 2015, «*Por medio del cual se expide el Decreto Reglamentario Único del Sector Presidencia de la República*», la presente Circular Externa fue publicada del XX al XX de XXX de 2026 en la página web de esta Entidad para recibir comentarios de la ciudadanía y de grupos de interés.

Con fundamento en lo expuesto, este Despacho,

RESUELVE:

PRIMERO: Objeto

Las instrucciones previstas en la presente Circular tienen por objeto establecer las disposiciones para el cumplimiento del deber de debida diligencia y gestión de riesgos en los negocios fiduciarios que involucran la administración de recursos públicos.

SEGUNDA: Ámbito de aplicación

Las instrucciones previstas en la presente Circular aplican a las sociedades fiduciarias.

TERCERO: Lineamientos para el cumplimiento del deber de debida diligencia y para la gestión de riesgos en los negocios fiduciarios que involucren la administración de recursos públicos

En desarrollo de lo previsto en el numeral 1 del artículo 1234 del Código de Comercio y en el párrafo del artículo 2.5.2.1.1. del Decreto 2555 de 2010, las sociedades fiduciarias deben evaluar el objeto y la finalidad de los negocios fiduciarios que involucren recursos públicos, con el propósito de verificar que dichos negocios no sean utilizados como instrumentos para eludir o contravenir las disposiciones legales y reglamentarias aplicables.

Para tal efecto, las sociedades fiduciarias deben implementar políticas y procedimientos que permitan identificar la naturaleza y destinación de los recursos públicos entregados en administración en el marco de los negocios fiduciarios que celebren.

3.1. Cumplimiento del deber de debida diligencia en la celebración y ejecución de negocios fiduciarios que involucran la gestión de recursos públicos



Superintendencia Financiera de Colombia

Cuando se trate de negocios fiduciarios que involucren la administración o el manejo de recursos públicos, además de lo previsto en el artículo 2.5.5.2.4. del Decreto 2555 de 2010, incorporado a través del Decreto 510 de 2026, las sociedades fiduciarias desde la etapa precontractual, durante la ejecución del contrato y hasta su liquidación deberán cumplir, como mínimo, con lo siguiente:

3.1.1. Analizar y documentar la compatibilidad jurídica entre la finalidad prevista en el acto constitutivo del negocio fiduciario y la naturaleza de los recursos entregados en administración.

3.1.2. Identificar las normas aplicables a los recursos objeto del negocio fiduciario, incluidas las restricciones que rijan la administración, destinación y ejecución de dichos recursos.

3.1.3. Establecer procedimientos orientados a obtener, revisar y conservar la documentación e información que resulte necesaria para verificar que el aportante de los recursos públicos cuenta con las autorizaciones legales, presupuestales y demás requisitos aplicables para la transferencia o entrega de dichos recursos al negocio fiduciario. Para estos efectos, las sociedades fiduciarias deberán requerir y conservar los documentos que acrediten el cumplimiento de tales requisitos y definir mecanismos para gestionar los eventos en que la información o documentación presentada resulte incompleta.

3.1.4. Identificar las partes intervinientes en el negocio fiduciario, así como las relaciones jurídicas existentes entre estas.

3.1.5. Adelantar las acciones conducentes para promover la correcta aplicación a las disposiciones normativas aplicables a la gestión de dichos recursos.

3.2. Lineamientos para la gestión de riesgos

Las sociedades fiduciarias deberán implementar mecanismos de monitoreo y control orientados a prevenir riesgos relacionados con la administración, manejo y destinación de recursos públicos a través de negocios fiduciarios. Para estos efectos, deberán:

3.2.1. Realizar un seguimiento permanente a la administración, manejo y destinación de los recursos públicos administrados mediante negocios fiduciarios, así como a los mecanismos e instrumentos utilizados para su ejecución, con el fin de identificar, analizar y gestionar los riesgos asociados a dichos recursos.

Este seguimiento deberá estar debidamente documentado, de manera que permita la trazabilidad de las gestiones adelantadas por la sociedad fiduciaria y la verificación de que las instrucciones impartidas por parte del fideicomitente y que las operaciones ejecutadas con cargo a los recursos administrados se desarrollan de conformidad con los términos previstos en el negocio fiduciario y la normatividad aplicable.

3.2.2. Implementar señales de alerta que permitan: (i) identificar si la gestión del negocio fiduciario podría comprometer la adecuada administración o preservación de los recursos públicos; (ii) identificar riesgos relevantes relacionados con la pérdida, afectación o destinación indebida de dichos recursos; y (iii) identificar instrucciones del fideicomitente que resulten



Superintendencia Financiera de Colombia

contrarias a la finalidad del negocio fiduciario o al marco normativo aplicable a la gestión de dichos recursos.

Las sociedades fiduciarias deberán documentar las señales de alerta implementadas, así como los criterios y umbrales definidos para su activación, de acuerdo con la naturaleza de los negocios fiduciarios administrados y su metodología de gestión de riesgos.

3.2.3. Implementar mecanismos y procedimientos de monitoreo y control que permitan verificar periódicamente el adecuado manejo, conservación y destinación de los recursos públicos administrados.

3.3. Deberes de consulta y reporte

Las sociedades fiduciarias deberán establecer procedimientos orientados a garantizar la atención oportuna de situaciones que puedan comprometer la adecuada administración, manejo o destinación de recursos públicos. Dichos procedimientos deberán contemplar, como mínimo:

3.3.1. La formulación de consultas ante las autoridades competentes cuando se presenten dudas relacionadas con la administración, manejo o destinación de los recursos públicos, con el fin de asegurar el cumplimiento del marco normativo aplicable.

3.3.2. Poner en conocimiento de manera inmediata a las autoridades competentes cualquier hecho del que tengan conocimiento relacionado con el uso, manejo o destinación indebida de recursos públicos en desarrollo del negocio fiduciario.

3.4. Conservación documental

Las sociedades fiduciarias deberán implementar mecanismos de conservación y custodia documental que permitan acreditar el cumplimiento de las obligaciones asociadas a la administración de recursos públicos y asegurar la trazabilidad de las actuaciones realizadas en desarrollo del negocio fiduciario.

Para estos efectos, deberán conservar la documentación y los soportes relacionados con el negocio fiduciario, de conformidad con lo previsto en el artículo 96 del Estatuto Orgánico del Sistema Financiero.

3.5. Gobierno corporativo y sistema de control interno

Las sociedades fiduciarias deberán incorporar, en el marco de su sistema de control interno, políticas, procedimientos, lineamientos y responsabilidades orientados a garantizar una adecuada gestión de los riesgos asociados a los negocios fiduciarios que involucren la administración de recursos públicos.

Para tal efecto, dichas políticas y procedimientos deberán contemplar, como mínimo, los siguientes elementos:

3.5.1. Ser aprobados por la junta directiva.



Superintendencia Financiera de Colombia

3.5.2. Establecer la asignación clara de responsabilidades y líneas de reporte respecto de la gestión, monitoreo y control de los riesgos asociados a los negocios fiduciarios que involucren recursos públicos.

3.5.3. Contemplar programas de capacitación dirigidos a los funcionarios encargados de la estructuración, celebración, ejecución, seguimiento y control de este tipo de negocios fiduciarios en las políticas y procedimientos diseñados por la entidad para la gestión de los riesgos asociados a los negocios fiduciarios que involucren la administración de recursos públicos.

3.5.4. Establecer mecanismos de revisión periódica de las políticas y procedimientos implementados, en línea con lo previsto en el Capítulo IV «Sistema de Control Interno» del Título I de la Parte I de la Circular Básica Jurídica.

CUARTO: Módulo de registro de negocios

Las sociedades fiduciarias deberán identificar en el módulo de registro de negocios previsto en el Capítulo VI del Título IV de la Parte I de la Circular Básica Jurídica aquellos negocios fiduciarios que involucren la administración, manejo, gestión, inversión, destinación o transferencia de recursos públicos, de conformidad con la clasificación de tipos y subtipos prevista en el referido capítulo, independientemente de la calidad de las partes intervinientes en el negocio fiduciario.

Para el efecto, las sociedades fiduciarias deberán indicar la naturaleza de los recursos públicos, así como señalar si se cuenta con una política para la inversión de dichos recursos.

Las sociedades fiduciarias deberán actualizar de manera permanente la información registrada en el módulo, con el fin de garantizar la integridad, consistencia y trazabilidad de los datos relativos a los negocios fiduciarios que involucren la administración, manejo, gestión, inversión, destinación o transferencia de recursos públicos.

QUINTO: Pruebas Obligatorias

Para asegurar el reporte correcto de la información a través de módulo de registro de negocios al que hace referencia la instrucción cuarta de la presente Circular, las sociedades fiduciarias deberán realizar pruebas obligatorias entre el 16 y el 20 de agosto de 2026.

SEXTO: Actualización de la información del módulo de registro de negocios

Las sociedades fiduciarias deberán actualizar la información de los negocios fiduciarios que involucren la administración de recursos públicos en el módulo de registro de negocios, y de conformidad con lo previsto en la instrucción cuarta de la presente Circular, en un plazo no mayor a tres (3) meses contados a partir del 7 de septiembre de 2026.

SÉPTIMO: Régimen de transición

Las disposiciones previstas en la instrucción tercera de la presente Circular deberán implementarse en un plazo no mayor a cuatro (4) meses contados a



**Superintendencia
Financiera de Colombia**

partir de la fecha de publicación de la presente Circular.

OCTAVO: Vigencia

La presente Circular rige a partir de la fecha de su publicación, sin perjuicio de lo previsto en las instrucciones sexta y séptima.

Cordialmente,

CÉSAR FERRARI Ph.D.

Superintendente Financiero de Colombia

50000

Elaboró: Ana María Pérez Herrán y Maya Alejandra Bhatia Ramos

Revisó: Sebastián Durán Méndez

Aprobó: Francisco Duque Sandoval