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 28 de octubre 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**

CIRCULAR EXTERNA DE 2026
( )

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

EL SUPERINTENDENTE FINANCIERO

En ejercicio de las facultades previstas en el numeral 5 del artículo 97 y en el literal a) del numeral 3 del artículo 326 del Estatuto Orgánico del Sistema Financiero (Decreto Ley 663 de 1993), así como en los numerales 4 y 5 del artículo 11.2.1.4.2. del Decreto 2555 de 2010

CONSIDERANDO:

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 y de conformidad con lo previsto en 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 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 parágrafo 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 resolutiva 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***.
>
> *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*

[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.

> *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, señalando 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]*.*

Adicionalmente, esta Superintendencia reconoce que el Decreto 510 de 2026 incorporó al Decreto 2555 de 2010 disposiciones específicas en materia de gestión de riesgos fiduciarios, orientadas a que las sociedades fiduciarias identifiquen, evalúen, administren y monitoreen los riesgos asociados a los negocios fiduciarios, desde la etapa precontractual, durante su ejecución y hasta su liquidación, de acuerdo con la naturaleza y características particulares de cada negocio.

En consecuencia, en atención a 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, y en el marco del Decreto 510 de 2026, resulta procedente impartir instrucciones específicas a las sociedades fiduciarias para fortalecer la aplicación del deber de debida diligencia y la gestión de los riesgos fiduciarios asociados a los negocios que involucren recursos públicos.

Ahora bien, el numeral 5 del artículo 97 del Estatuto Orgánico del Sistema Financiero señala que las entidades vigiladas deberán presentar informes respecto de su situación en los términos previstos por el Superintendente Financiero.

En aplicación de la referida disposición, esta Superintendencia considera necesario modificar el Módulo de Registro de Negocios con el propósito de que las sociedades fiduciarias reporten información respecto de los negocios fiduciarios que involucren o administren excedentes de liquidez. Lo anterior, a

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

efectos de fortalecer su adecuada identificación, trazabilidad y seguimiento en el marco de las funciones de supervisión adelantadas 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 27 de julio al 11 de agosto de 2026 y del XXX al XXX 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 la gestión de los riesgos fiduciarios asociados a los negocios fiduciarios que involucran la administración de recursos públicos.

SEGUNDO: 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

En desarrollo de lo previsto en el parágrafo del artículo 2.5.2.1.1. y en el artículo 2.5.5.4.1, ambos 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.

CUARTO: Lineamientos para la gestión de los riesgos fiduciarios en los negocios fiduciarios que involucren la administración de recursos públicos

En desarrollo de lo previsto en el artículo 2.5.5.4.5. del Decreto 2555 de 2010, incorporado por el Decreto 510 de 2026, las sociedades fiduciarias deberán implementar políticas, procedimientos y mecanismos para gestionar los riesgos fiduciarios asociados a los negocios fiduciarios que involucren la administración de recursos públicos.

La gestión de estos riesgos deberá atender a la naturaleza, origen, finalidad y características de los recursos administrados, así como a las condiciones particulares de cada negocio fiduciario y a la distribución de responsabilidades prevista en las disposiciones aplicables.

De otra parte, las sociedades fiduciarias deberán requerir y conservar los documentos que acrediten el cumplimiento de sus políticas y procedimientos, así como los mecanismos para gestionar los eventos en que la información o documentación presentada resulte incompleta.

4.1. Actuaciones en la identificación de los riesgos fiduciarios

Las políticas y procedimientos deben incluir las actuaciones necesarias para que las sociedades fiduciarias conozcan el negocio, sus partes, objeto, finalidad, modalidad fiduciaria, naturaleza de los recursos y su marco jurídico aplicable, incluyendo el régimen especial para la administración, contratación y ejecución de dichos recursos. Así mismo, las sociedades fiduciarias deberán identificar los riesgos fiduciarios asociados a la estructuración y ejecución del negocio fiduciario.

Para estos efectos, y en desarrollo de las políticas y procedimientos, las sociedades fiduciarias deberán:

4.1.1. Identificar las partes intervinientes en el negocio fiduciario.

4.1.2. Identificar la naturaleza, origen y finalidad de los recursos públicos que serán administrados, así como las condiciones, restricciones o destinaciones específicas que resulten aplicables, de acuerdo con el marco normativo aplicable.

4.1.3. Solicitar del fideicomitente, encargante o aportante una certificación suscrita por su representante legal u ordenador del gasto en la que conste:

(i) la naturaleza de los recursos entregados;

(ii) la finalidad de los recursos públicos;

(iii) el régimen legal aplicable a su administración o inversión, incluyendo las restricciones relevantes que resulten aplicables a la administración, manejo, gestión, inversión, destinación o transferencia de los recursos públicos en atención a su naturaleza y finalidad; y

(iv) un análisis sobre la correspondencia entre la modalidad del negocio fiduciario, el objeto y la finalidad del contrato de fiducia, y la naturaleza jurídica de los recursos entregados.

El referido análisis debe evidenciar que la modalidad del negocio fiduciario resulta idónea y compatible con el régimen legal aplicable a tales recursos y que cuenta con las autorizaciones presupuestales, contractuales y administrativas requeridas para la entrega de los recursos objeto de administración.

4.1.4. Obtener, revisar y conservar la información y documentación necesaria para verificar, dentro del alcance de las obligaciones propias de la sociedad fiduciaria, el cumplimiento de las condiciones, autorizaciones y demás requisitos que resulten relevantes para la celebración y ejecución del negocio fiduciario.

4.2. Actuaciones en el seguimiento y monitoreo de los riesgos fiduciarios

Las políticas y procedimientos deberán incluir las actuaciones necesarias para que las sociedades fiduciarias realicen un seguimiento y monitoreo de los riesgos fiduciarios provenientes de la ejecución de negocios fiduciarios que involucren la administración de recursos públicos.

Para estos efectos, y en desarrollo de las políticas y procedimientos, las sociedades fiduciarias deberán:

4.2.1. Realizar un seguimiento con el propósito de verificar que la administración de los recursos públicos recibidos se desarrolla en línea con el Servicio Fiduciario y de conformidad con el marco normativo aplicable al negocio fiduciario y a los recursos administrados.

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 operaciones ejecutadas con cargo a los recursos administrados se desarrollaron de conformidad con el Servicio Fiduciario y la normatividad aplicable.

Para efectos de lo anterior, las sociedades fiduciarias podrán requerirle a los fideicomitentes, encargantes, aportantes y/o beneficiarios las certificaciones, soportes, conceptos y demás documentos que sean pertinentes para validar el cumplimiento de la normatividad aplicable a los recursos administrados. Como tal, esta verificación no implica que la sociedad fiduciaria deba auditar la destinación y disposición final de los recursos una vez estos hayan sido entregados válidamente, de acuerdo con el Servicio Fiduciario y la normatividad aplicable, salvo que exista una obligación legal o contractual expresa en tal sentido.

4.2.2. Realizar monitoreo periódico de los riesgos fiduciarios y de los controles implementados, atendiendo a la naturaleza de cada negocio fiduciario.

4.2.3. Requerir al fideicomitente, encargante o aportante actualizar la certificación prevista en el subnumeral 4.1.3. de la presente Circular, cuando se presenten modificaciones al régimen legal aplicable respecto de la administración, inversión o destinación de los recursos administrados por la sociedad fiduciaria.

4.3. Actuaciones ante situaciones que puedan comprometer la adecuada administración de los recursos públicos

En desarrollo de los principios de profesionalidad y previsión previstos en el artículo 2.5.5.3.1. del Decreto 2555 de 2010, las sociedades fiduciarias deberán establecer políticas y procedimientos para la atención oportuna de situaciones que puedan comprometer la adecuada administración y manejo de los recursos públicos en desarrollo del Servicio Fiduciario.

Dichas políticas y procedimientos deberán contemplar, como mínimo:

4.3.1. Formular consultas ante las autoridades competentes cuando, en desarrollo del Servicio Fiduciario, se presenten dudas razonables y relevantes sobre la administración de los recursos públicos que no puedan ser resueltas con base en el marco jurídico aplicable y el contrato fiduciario. Lo anterior, sin perjuicio del deber de pedir instrucciones a la Superintendencia Financiera de Colombia en desarrollo del deber previsto en el numeral 5) del artículo 1234 del Código de Comercio.

4.3.2. Informar oportunamente a las autoridades competentes las situaciones que, de conformidad con las disposiciones aplicables, puedan generar un detrimento de los recursos públicos o impidan una adecuada administración de estos bajo el marco normativo aplicable.

4.4. Conservación documental

Las sociedades fiduciarias deberán implementar mecanismos de conservación y custodia documental que permitan evidenciar la trazabilidad de las actuaciones, gestiones, consultas y reportes adelantados en desarrollo del negocio fiduciario mediante el cual se administran recursos públicos, en el marco de la gestión de riesgos fiduciarios.

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.

4.5. Gobierno corporativo y sistema de control interno

En el marco de su sistema de control interno, las sociedades fiduciarias deberán incorporar políticas, procedimientos, lineamientos y responsabilidades orientados a garantizar una adecuada gestión de los riesgos fiduciarios 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:

4.5.1. Ser aprobados por la junta directiva.

4.5.2. Establecer una asignación clara de responsabilidades y líneas de reporte respecto de la gestión de los riesgos fiduciarios asociados a los negocios fiduciarios que involucren recursos públicos.

4.5.3. Incluir programas de capacitación dirigidos a los funcionarios encargados de la estructuración, celebración, ejecución y liquidación de negocios fiduciarios que administren recursos públicos.

4.5.4. 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.

QUINTO: Módulo de registro de negocios

Las sociedades fiduciarias deberán identificar en el módulo de registro de negocios previsto en el Capítulo VI «*Módulo de registro de negocios*» del Título IV de la Parte I de la Circular Básica Jurídica aquellos negocios fiduciarios que involucren o administren excedentes de liquidez, en el evento en que se registre previamente que el negocio fiduciario administra recursos públicos.

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 de recursos públicos

SEXTO: Pruebas Obligatorias

Para asegurar el reporte correcto de la información a través del 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 3 de mayo de 2027 y el 14 de mayo de 2027.

SÉPTIMO: Régimen de transición y vigencias:

Para la aplicación de las instrucciones previstas en la presente Circular se tendrán en cuenta las siguientes reglas:

7.1. Las instrucciones primera, segunda, tercera, sexta y séptima entran en vigencia desde la fecha de publicación de la presente Circular Externa.

7.2. Las disposiciones previstas en la instrucción cuarta de la presente Circular deberán implementarse en un plazo no mayor a seis (6) meses contados a partir de la fecha de publicación de la presente Circular.

7.3. La obligación prevista en la instrucción quinta de la presente Circular será exigible a partir de 1 de julio de 2027, para los negocios fiduciarios celebrados con posterioridad a dicha fecha.

Con posterioridad a la fecha mencionada, las sociedades fiduciarias tendrán seis (6) meses adicionales para actualizar la información que reposa en el módulo de registro de negocios, en relación con aquellos negocios fiduciarios celebrados antes del 1 de julio de 2027 y que se encuentren vigentes a esta última fecha.

Cordialmente,

PABLO ANDRÉS RIVAS HERAZO
Superintendente Financiero de Colombia
50000
Elaboró: Ana María Pérez Herrán y Maya Alejandra Bhatia Ramos
Revisó: Santiago Jordán Arroyo
Aprobó: Francisco Duque Sandoval