

# La falta de seguridad jurídica en el régimen sancionatorio cambiario y su posible impacto en la economía del país

Un enfoque crítico a las implicaciones más cuestionables del actual régimen bajo competencia de la DIAN y de la Superintendencia de Sociedades

Nathalia Andrea Gutierrez Silva walker<sup>1</sup>

Recibido: 27 de agosto de 2022. Aceptado: 23 de noviembre de 2022.

## Resumen:

En Colombia, el régimen sancionatorio cambiario ha sido objeto de varias demandas por inconstitucionalidad<sup>2</sup> en las que se alega la vulneración del debido proceso y el principio de legalidad. Frente a esto, aunque la Corte Constitucional en la Sentencia C-564 del 2000 estableció que en el régimen sancionatorio cambiario existe una “tipificación indirecta” y que, por ende, no se vulnera el debido proceso ni el principio de legalidad, se argumenta que el régimen sí avala un alto grado de discrecionalidad que, en nuestro concepto, genera una falta de seguridad jurídica y, por lo tanto, se puede ver afectada la economía del país. Por estemotivo, resulta pertinente exponer y responder, en su medida, las siguientes preguntas centrales: ¿perjudica el régimen sancionatorio cambiario la seguridad jurídica en Colombia? y de ser así, ¿cuáles son las implicaciones de este perjuicio en la economía del país?

## Palabras clave:

Derecho constitucional, impuestos, tributación, política fiscal, política, derecho y economía.

---

<sup>1</sup> Abogada de la Universidad de los Andes y próximamente Contadora de la misma. Con interés en el Derecho Societario, Tributario y Aduanero; razón por la cual, forma parte del Semillero de Investigación de Estudios Interdisciplinarios de la Tributación (SEIT) de la Universidad de los Andes y a lo largo de su carrera como abogada en la Universidad, fue la coordinadora del Semillero de Investigación en Derecho Societario y miembro del Finance and Investment Club (en el cual ocupó el cargo de Analista y Community Head en el área de Derecho Financiero). Por otro lado, más allá de su trayectoria educativa en la Universidad de los Andes, trabajo como Junior Associate en la firma Tax & Business Partners.

<sup>2</sup> Se destacan entre ellas las Sentencias C- 599 de 1992, C-564 de 2000, C-430 de 2001 y la C-024 de 2021.

# The Lack of Legal Certainty in the Exchange Sanctioning Regime and its Possible Impact on the Country's Economy:

A Critical Approach to the Most Questionable Implications of the Current Regime Under the Jurisdiction of the DIAN and the Superintendencia de Sociedades.

Nathalia Andrea Gutierrez Silva walker<sup>3</sup>

Received: August 27, 2022. Accepted: November 23, 2022.

## Abstract:

In Colombia, the exchange sanctioning regime has been the object of several unconstitutionality claims alleging the violation of due process and the principle of legality. Although the Constitutional Court in Decision C-564 of 2000 established that in the exchange sanctioning regime there is an “indirect typification” and that therefore, neither due process nor the principle of legality is violated, it is argued in the present paper that the regime endorses a high degree of discretion that generates a lack of legal certainty and therefore the country's economy may be affected. For this reason, it is pertinent to critically expose the most questionable implications of the current regime in order to answer the central research question: Does the sanctioning system of the exchange rate regime contravene the principle of legal certainty in Colombia and, if so, what are the implications of this discrepancy on the country's economy?

## Keywords:

Constitutional Law, Constitution, taxes, taxation, fiscal policy, politics, law and economics.

---

<sup>3</sup> Lawyer from the Universidad de los Andes and soon Accountant of the same. Interested in Corporate, Tax and Customs Law; For this reason, she is part of the Investigation Seedbed for Interdisciplinary Taxation Studies (SEIT) of the Universidad de los Andes and throughout her career as a lawyer at the University, she was the coordinator of the Research Seedbed in Corporate Law and a member of the Finance and Investment Club (in which he held the position of Analyst and Community Head in the Financial Law area). On the other hand, beyond his educational career at the Universidad de los Andes, he worked as a Junior Associate at the Tax & Business Partners firm.

## I. Introducción

La esencia del nuevo régimen cambiario fue construida a partir de la idiosincrasia propia de 1967 y se ha venido modificando con la introducción de normas que se han intentado ajustar al nuevo contexto económico. Sin embargo, el régimen sancionatorio cambiario sigue presentando tendencias de un régimen estricto cuyo objeto son sanciones severas adosadas casi a una teoría de prevención general negativa de naturaleza arcaica, donde, en efecto, como diría Durkheim, la aparente severidad en las sanciones son rasgos propios de las sociedades primitivas<sup>4</sup>.

A mayor abundamiento, en el actual régimen sancionatorio en competencia de la Superintendencia de Sociedades se encuentran multas de hasta un 200% del monto de una infracción cambiaria comprobada, y en competencia de la DIAN (en algunos casos), multas del 100% del valor del depósito correspondiente, del valor de las operaciones canalizadas en el mes auditado, del valor de las operaciones de compra y venta realizadas, entre otros. De manera que, al regular el régimen cambiario todas las transacciones que implican un pago o transferencia de divisas o títulos representativos de las mismas con el exterior<sup>5</sup>, el régimen sancionatorio cambiario condena conductas u omisiones relacionadas con operaciones de gran sustancia económica<sup>6</sup>. Es por esto, que el régimen sancionatorio cambiario, al condenar operaciones de esta naturaleza, ocasiona un considerable impacto en la economía del país.

Ahora bien, no solo se está frente a un régimen cambiario altamente estricto, en virtud del monto correspondiente de la multa para las sanciones, sino que, también, se está frente a una normativa que avala un alto grado de arbitrariedad por parte de los funcionarios. Lo anterior, debido a que una sanción administrativa debe determinar con claridad la sanción, o, por lo menos, permitir su determinación mediante criterios que el legislador establezca para el efecto<sup>7</sup>. Sin embargo, este no es el caso en materia cambiaria, puesto que se está frente a un panorama sancionatorio incierto, donde las multas no cuentan con los parámetros para su cuantificación, sino con un porcentaje máximo<sup>8</sup>.

4 VIRGOLI, Julio E.S. “La razón ausente. Ensayo sobre criminología y crítica política”. Editores del Puerto, Buenos Aires: 2005 en DIAZ, Lina., “Algunas consideraciones sobre el castigo. una perspectiva desde la sociología”. Revisitas Universidad Externado de Colombia. 2007 p.146 [edición electrónica]. Cabe mencionar que si bien el enfoque de la teoría de Durkheim está dirigido hacia la criminología, se pretende aplicar como metáfora para ilustrar la relación entre el vigente régimen sancionatorio cambiario y su inclinación hacia una idiosincrasia no propia del contexto económico actual.

5 DIAN, “¿Qué es el régimen cambiario?”, <https://www.dian.gov.co/atencionciudadano/infoconsulta/Paginas/ControlCambiario.aspx#:~:text=Los%20cambios%20internacionales%20se%20pueden,t%C3%ADtulos%20representativos%20de%20las%20mismas.>

6 A manera de ejemplo, en diciembre de 2021 las ventas externas de Colombia incluyendo petróleo y sus derivados fueron de US\$4.381,3 millones FOB. CÁMARA DE COMERCIO DE BOGOTÁ. “Informe de exportaciones”. DANE. 31 de Enero de 2021, <https://www.ccb.org.co/observatorio/Analisis-Economico/Analisis-Economico/Crecimiento-economico/Informe-de-exportaciones>

7 Corte Constitucional.. Sentencia C-564. Expediente D-2642 (17 de mayo del 2000). M.P. Alfredo Beltrán Sierra [en línea]. Santa Fé de Bogotá, D.C.: La Corte, 2000. [Consultado el 30 de junio de 2021]. Disponible en: <https://www.corte.>

8 Este es el caso de la Superintendencia de Sociedades (Decreto 1746 de 1991) y en algunos casos, en competencia de la DIAN (Decreto 2245 de 2011), con un valor máximo de UVT.

Por otro lado, se está frente un régimen de responsabilidad objetiva que, a su vez, otorga competencias residuales a los funcionarios de la DIAN y permite mediante la denominada “infracción continuada” que tanto los funcionarios de la Superintendencia de Sociedades como de la DIAN tengan en cuenta la ocurrencia del último hecho constitutivo de la infracción para unir acciones u omisiones realizadas con anterioridad y, por lo tanto, a dichas acciones u omisiones se les aplique el término de caducidad del último hecho. De esta forma, se vulnera el debido proceso y sin las garantías suficientes del principio de legalidad, se ve gravemente afectada la seguridad jurídica.

Teniendo en cuenta lo anterior, se concluye que los investigados y los sancionados por infracciones cambiarias pueden estar en desventaja frente al poder punitivo del Estado. Asimismo, en virtud de que esta problemática no solo afecta a los obligados del régimen, sino a la economía del país, es pertinente analizar desde un enfoque crítico las implicaciones más cuestionables del actual régimen y responder, en su medida, la pregunta central: ¿perjudica el régimen sancionatorio cambiario la seguridad jurídica en Colombia y de ser así, cuáles son las implicaciones de este perjuicio en la economía del país?

Es, entonces, el objetivo de esta investigación conocer y comprender los principales problemas relacionados al régimen sancionatorio en materia cambiaria en Colombia bajo competencia de la DIAN y de la Superintendencia de Sociedades. Lo anterior, con el fin de dar a conocer la posible vulneración de los derechos de los obligados al régimen y la afectación a la seguridad jurídica y posiblemente la economía del país.

Con el fin de realizar el análisis propuesto y para responder la pregunta de investigación central, se utilizará como metodología de investigación la consulta de fuentes de información primaria y, en algunos casos, la consulta de fuentes secundarias.

En el texto se seguirá la siguiente estructura. En primer lugar, se presenta en el Capítulo II, denominado Marco Normativo, los antecedentes normativos del régimen cambiario, el marco legal del régimen cambiario y el régimen sancionatorio cambiario y, cerrando el capítulo, las críticas al actual régimen sancionatorio cambiario. En segundo lugar, se presenta el Capítulo III, en virtud del cual se desarrolla la relación entre el debido proceso y la seguridad jurídica. En tercer lugar, se presenta el Capítulo IV, que relaciona el impacto de la falta de seguridad jurídica en el crecimiento económico y, en virtud del cual, se desarrolla un análisis económico del régimen sancionatorio cambiario. Por último, se presentan las conclusiones finales.

## II. Marco normativo

### A. Antecedentes normativos del régimen cambiario

En cuanto a la evolución del régimen sancionatorio cambiario, es pertinente realizar un recorrido histórico que recoja los antecedentes normativos. Para empezar, entre 1938 y 1967 Colombia fijó su tipo de cambio al dólar y experimentó una crisis cambiaria donde el peso fue devaluado oficialmente en más de 12% en seis ocasiones<sup>9</sup>. Según Fabio Sánchez, Andrés Fernández y Armando Armenta, estos episodios de devaluación fueron complejos y traumáticos ya que implicaron ajustes macroeconómicos costosos con fuertes repercusiones en la economía nacional<sup>10</sup>. Frente a esta situación, el Gobierno de Carlos Lleras Restrepo expidió el Decreto-Ley 444 de 1967, para crear un sistema con un mayor flujo de divisas en el país, pero de manera controlada.

Frente a esta normativa, la Sentencia C-564 del 2000 establece que este marco legal (que rigió al país por más de 30 años) era caracterizado por un proteccionismo en el cual se favorecían las exportaciones, específicamente las no tradicionales; se permitía la libre importación de unos productos previamente determinados en un listado y necesarios para el desarrollo de la industria nacional, tales como: materias primas e insumos, así como la exigencia de licencias para los no incluidos en el listado existente para el efecto<sup>11</sup>. Igualmente, se exigían permisos para la inversión extranjera, e imperaban las restricciones en materia de divisas.

Ahora bien, a partir de la internalización de la economía a finales de 1980, el esquema económico del país cambió y fue necesaria la implementación de una legislación acorde con el nuevo contexto económico. Es por esto, que con el fin de dar cumplimiento a las nuevas políticas económicas se modificaron las normas cambiarias y de comercio exterior.

En 1991, el Legislador expidió las leyes 7a y 9a. La Ley 7 de 1991 establece las normas generales a las cuales debe sujetarse el Gobierno Nacional para regular el comercio exterior del país, creó el Ministerio de Comercio Exterior, el Banco de Comercio Exterior y el Fondo de Modernización Económica, entre otros<sup>12</sup>. Por su parte, la Ley 9 de 1991 (Ley General de Cambios Internacionales) establece las normas generales a las que deberá sujetarse el Gobierno Nacional para regular los cambios interna-

---

9 Sánchez, Fabio, et al., “Crisis cambiarias en Colombia bajo tipo de cambio fijo: 1938-1967”. Universidad de los Andes: Documento CEDE 2005-32, p.1. ISSN: 19657-7191 [edición electrónica].

10 *Ibidem*.

11 Corte Constitucional. Sentencia C-564. Expediente D-2642 (17 de mayo del 2000). M.P. Alfredo Beltrán Sierra.

12 Congreso de Colombia.. Ley 7 (enero 16 de 1991). “Por la cual se dictan normas generales a las cuales debe sujetarse el Gobierno Nacional para regular el comercio exterior del país, se crea el Ministerio de Comercio Exterior, se determina la composición y funciones del Consejo Superior de Comercio Exterior, se crean el Banco de Comercio Exterior y el Fondo de Modernización Económica, se confieren unas autorizaciones y se dictan otras disposiciones.”

cionales<sup>13</sup> y, así mismo, incorpora unos principios dignos de ser destacados: “entre los que se encuentran el propiciar la internacionalización de la economía, estimular la inversión de capitales en el país y facilitarlas transacciones con el exterior.

Por otro lado, esta ley consagró la libre tenencia de divisas por parte de los residentes en el país<sup>14</sup>. Adicionalmente, la mencionada ley “revistió al Presidente de la República de facultades extraordinarias para establecer el régimen sancionatorio y el procedimiento a seguir en caso de infracciones a las normas cambiarias (artículo 32)”<sup>15</sup>. Como resultado, y en uso de las mencionadas facultades extraordinarias, el Presidente de la República<sup>16</sup> expidió el Decreto 1746 de 1991.

El Decreto 1746 de 1991 “establece el Régimen Sancionatorio y el Procedimiento Administrativo Cambiario a seguir por la Superintendencia de Cambios”<sup>17</sup>. Pero antes de seguir con la línea de análisis, donde se sigue presentando el recorrido histórico, vale la pena hacer una somera salvedad. El Decreto 2116 de 1992 suprimió la Superintendencia de Control de Cambios y distribuyó sus funciones a tres entidades: la Superintendencia de Sociedades, la Unidad Administrativa Especial Dirección de Impuestos Nacionales (que ahora es la DIAN porque el 1º de junio del año 1993 se fusionó la Dirección de Impuestos Nacionales (DIN) con la Dirección de Aduanas Nacionales (DAN)<sup>18</sup> y la Superintendencia Bancaria (que en 2005 se fusionó con la Superintendencia de Valores y ahora se denomina la Superintendencia Financiera de Colombia)<sup>19</sup>. De esta forma, el control y la imposición de sanciones en materia cambiaria pasó a tener un carácter tripartito, “en donde la operación y naturaleza del sujeto que la ejerciera, se convirtieron en los parámetros para determinar la competencia de cada una de las entidades antes mencionadas”<sup>20</sup>.

Bajo esta tesitura, a la Superintendencia de Sociedades<sup>21</sup> (de ahora en adelante Supersociedades) se le asignaron las funciones de control y vigilancia sobre el cumplimiento del régimen cambiario en materia de inversión extranjera realizada en Colombia y de inversión realizada por sociedades colombianas en el exterior, así como las operaciones de endeudamiento en moneda extranjera realizadas por sociedades domiciliadas en Colombia, sin perjuicio de las competencias asignadas a la ahora denominada Superintendencia Financiera de Colombia<sup>22</sup>. Además, se ordenó la creación

13 Congreso de Colombia.. Ley 9 (enero 17 de 1991). “Por la cual se dictan normas generales a las que deberá sujetarse el Gobierno Nacional para regular los cambios internacionales y se adoptan medidas complementarias.”

14 Corte Constitucional. Sentencia C-564. Expediente D-2642 (17 de mayo del 2000). M.P. Alfredo Beltrán Sierra.

15 *Ibidem*.

16 Cesar Gaviria (Presidente de la República de Colombia, 1990-1994).

17 Presidente de la República de Colombia. Decreto 1746 (julio 04 de 1991). Por medio del cual se establece el Régimen Sancionatorio y el Procedimiento Administrativo Cambiario a seguir por la Superintendencia de Cambios.

18 Consejo de Estado, Sección Tercera. Sentencia n. 23039. (9 de mayo del 2012).

19 Artículo 1 del Decreto 4327 de 2005 (noviembre 26 de 2005). Por el cual se fusiona la Superintendencia Bancaria de Colombia en la Superintendencia de Valores y se modifica su estructura.

20 Corte Constitucional. Sentencia C-564. Expediente D-2642 (17 de mayo del 2000). M.P. Alfredo Beltrán Sierra.

21 Artículo 5 a 10 del Decreto 2116 de 1992 (diciembre 29 de 1992). Por medio del cual se suprime la Superintendencia de Cambios..

22 Artículo 1 *ibidem*.

“como dependencia del Despacho del Superintendente Delegado para asuntos jurídicos, la División de Inversión y Deuda Externa”<sup>23</sup>.

Por otro lado, a la DIAN<sup>24</sup> se le asignaron las funciones de control y vigilancia sobre el cumplimiento del régimen cambiario “en materia de importación y exportación de bienes y servicios, gastos asociados a las operaciones de comercio exterior y financiación de importaciones y exportaciones”<sup>25</sup>. Por último, a la Superintendencia Financiera<sup>26</sup> se le asignó privativamente “la función de control y vigilancia sobre las instituciones financieras autorizadas por el régimen cambiario para actuar como intermediarios del mercado cambiario y sobre las casas de cambio”<sup>27</sup>.

Posteriormente se expide la Ley 31 de 1992 mediante la cual se distribuye entre la Junta Directiva del Banco de la República y el Gobierno Nacional la competencia de regulación en materia de la Ley 9 de 1991<sup>28</sup>. Y en 1996, el Presidente de turno<sup>29</sup> expide el Decreto 1092 de 1996, por medio del cual se estableció el régimen sancionatorio y procedimiento administrativo cambiario aplicable a la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales (de ahora en adelante DIAN) que fue derogado y la actual norma vigente es el Decreto 2245 de 2011.

Completado el recorrido histórico en materia cambiaria y haciendo referencia nuevamente a la Sentencia C-564 del 2000, se puede concluir lo siguiente: 1) el régimen cambiario está compuesto por una diversidad de normas que componen el estatuto cambiario; 2) el control y la imposición de sanciones en materia cambiaria pasó a tener un carácter tripartito; 3) el régimen sancionatorio en materia cambiaria que aplica cada entidad es distinto; 4) la competencia de cada entidad se determina por la operación y la naturaleza del sujeto que la ejecuta; y 5) a pesar de que la internacionalización de la economía a finales de los 80 impulsó un nuevo régimen cambiario, casi 30 años después se sigue contando con un régimen que debatiblemente puede no estar promoviendo, fomentando y estimulando el comercio exterior y por ende, el crecimiento económico.

A continuación, se presenta un diagrama de elaboración propia que permite una perspectiva más esquemática de lo que fue la evolución del régimen sancionatorio cambiario a partir de 1967.

---

23 Artículo 7 *ibidem*.

24 Denominada antes Unidad Administrativa Especial Dirección de Impuestos Nacionales (artículo 3 a 4 *ibidem*).

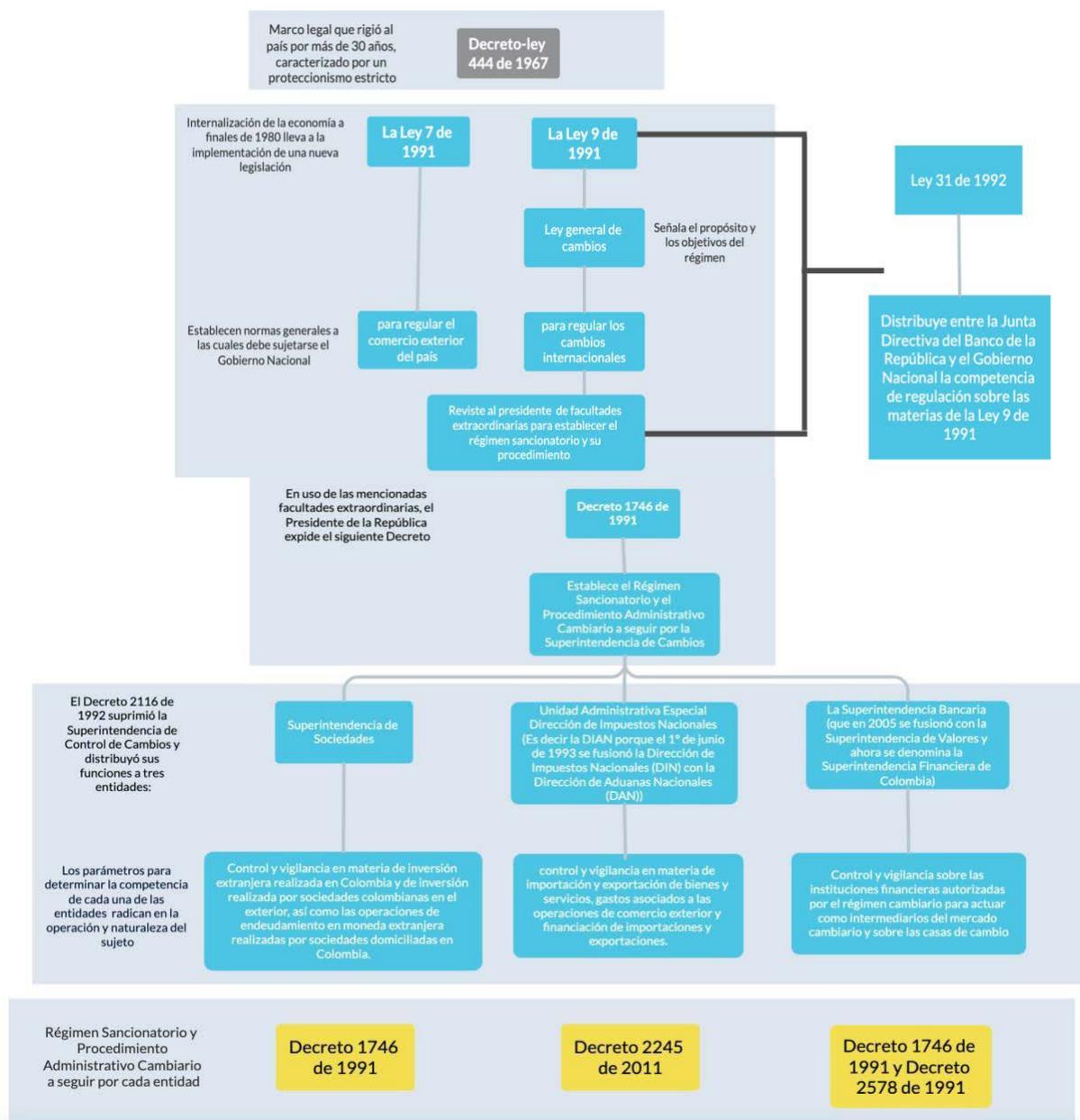
25 Artículo 3 *ibidem*.

26 Denominada antes Super Bancaria.

27 Artículo 2 *op.*, cit.

28 Arts. 16, literal h y 59. Ley 31 (diciembre 29 de 1992). *Por la cual se dictan las normas a las que deberá sujetarse el Banco de la República para el ejercicio de sus funciones, el Gobierno para señalar el régimen de cambio internacional, para la expedición de los Estatutos del Banco y para el ejercicio de las funciones de inspección, vigilancia y control del mismo, se determinan las entidades a las cuales pasarán los Fondos de Fomento que administra el Banco y se dictan otras disposiciones.*

29 Ernesto Samper Pizano (Presidente de la República, 1994-1998).



## B. Marco legal

El régimen cambiario vigente está compuesto por un conjunto de normas que regulan los cambios internacionales. En efecto, el régimen cambiario regula todas las transacciones que implican pago o transferencia de divisas o títulos representativos de las mismas con el exterior<sup>30</sup>. Entre dichas 30 DIAN, “¿Qué es el régimen cambiario?”, <https://www.dian.gov.co/atencionciudadano/infoconsulta/Paginas/ControlCambiario>.

transacciones se destacan: las operaciones entre los residentes en el país y los no residentes y las obligaciones derivadas de ellas; la tenencia y disposición de activos en Colombia por no residentes o en el exterior por parte de los residentes; los movimientos de divisas desde o hacia el país, entre otras. Por lo tanto, para proceder con un enfoque crítico del régimen, es pertinente presentar el marco legal que lo conforma.

En síntesis, el marco legal del régimen cambiario está compuesto por las siguientes normas: la Constitución Política de Colombia, Ley 9ª de 1991, Ley 31 de 1992, Decreto 119 de 2017 (por el cual se modifica el Decreto 1068 de 2015), la Resolución Externa 1 de 2018 de la Junta Directiva del Banco de la República (que derogó la Resolución Externa 8 del 2000) y las Circulares Reglamentarias Externas del Banco de la República (en especial la Circular DCIN 83). Cabe mencionar que el presente escrito se centrará específicamente en el régimen sancionatorio cambiario de competencia de la DIAN y la Superintendencia de Sociedades. Por ende, además de las normas previamente mencionadas, también se incluirá el Decreto 2245 de 2011 y el Decreto 1746 de 1991.

En primer lugar, la Constitución Política de Colombia en el artículo 150 establece las competencias regulatorias del Congreso. Se destaca del artículo en cuestión el numeral 19 literal b, donde se dispone que corresponde al Congreso hacer leyes que dicten las normas generales, los objetivos y los criterios a los cuales debe sujetarse el Gobierno Nacional, para “regular el comercio exterior y señalar el régimen de cambio internacional, en concordancia con las funciones que la Constitución consagra para la Junta Directiva del Banco de la República”<sup>31</sup>.

Por otro lado, el numeral 22 del artículo en cuestión también establece que corresponde al Congreso “expedir las leyes relacionadas con el Banco de la República y con las funciones que compete desempeñar a su Junta Directiva”<sup>32</sup>. Asimismo, el artículo 371 de la Constitución establece que una de las funciones básicas del Banco de la República es regular los cambios internacionales y el artículo 372 establece que la Junta Directiva del Banco de la República es la autoridad monetaria, cambiaria y crediticia.

En segundo lugar, dentro del marco normativo del régimen cambiario se destaca la Ley 9ª de 1991, que es la Ley General de Cambios Internacionales; en especial, el artículo 2. En dicho artículo se establece que “el régimen cambiario tiene por objeto promover el desarrollo económico y social y el equilibrio cambiario”<sup>33</sup> y que las regulaciones que se expidan en desarrollo de la presente ley deberán tener como objetivo:

*a) Propiciar la internacionalización de la economía colombiana con el fin de aumentar su competitivi-*  
aspx#:~:text=Los%20cambios%20internacionales%20se%20pueden,t%C3%ADtulos%20representativos%20de%20las%20mismas

31 Constitución Política de Colombia.

32 *Ibidem*.

33 Artículo 2, *Ibidem*.

*dad en los mercados externos.*

*b) Promover, fomentar y estimular el comercio exterior de bienes y servicios, en particular las exportaciones, y la mayor libertad en la actuación de los agentes económicos en esas transacciones. (...)*

*d) Estimular la inversión de capitales del exterior en el país. (...)*<sup>34</sup>.

Todo lo anterior, “con arreglo a los principios de economía, celeridad, eficacia, imparcialidad, publicidad y contradicción, orientadores de las actuaciones administrativas”<sup>35</sup>.

Por otro lado, también es relevante hacer un énfasis en el artículo 4 de la Ley 9ª de 1991 dado que se establecen en el presente artículo las categorías sobre las cuales se determinan las operaciones de cambio. Estas categorías son las siguientes:

- a) Los actos, contratos y operaciones de adquisición, tenencia o disposición de bienes o derechos en el extranjero realizados por residentes, y los actos, contratos y operaciones de adquisición, tenencia o disposición de bienes o derechos en Colombia por parte de no residentes.*
- b) Los actos, contratos y operaciones en virtud de los cuales un residente resulte o pueda resultar acreedor o deudor de un no residente y los actos de disposición sobre los derechos u obligaciones derivados de aquéllos.*
- c) La tenencia, adquisición o disposición de activos en divisas por parte de residentes o, cuando se trate de no residentes, la tenencia, adquisición o disposición de activos en moneda legal colombiana.*
- d) Las entradas o salidas del país divisas o moneda legal colombiana y de títulos representativos de las mismas.*
- e) Los actos en virtud de los cuales se produzca la extinción de obligaciones entre residentes y no residentes*<sup>36</sup>.

Dicho esto, las distintas operaciones de cambio están sujetas a las categorías antes presentadas. Dichas categorías son de suma relevancia dado que presentan el género de las operaciones de cambio.

En tercer lugar, el marco legal del régimen cambiario está compuesto, además, por el Decreto 1068 de 2015 modificado por el Decreto 119 de 2017 en lo relacionado con el régimen general de inversión de capitales del exterior en Colombia y de las inversiones colombianas en el exterior y, por el cual, se dictan otras disposiciones en materia de cambios internacionales. Cabe mencionar que el Decreto 1068 de 2015 compila los decretos que desarrollan leyes marco sobre el régimen cambiario, y entre los decretos compilados se destaca el Decreto 1735 de 1993 que define las operaciones de cambio. En

<sup>34</sup> *Ibidem.*

<sup>35</sup> *Ibidem.*

<sup>36</sup> Congreso de Colombia. Ley 9 (enero 17 de 1991). “Por la cual se dictan normas generales a las que deberá sujetarse el Gobierno Nacional para regular los cambios internacionales y se adoptan medidas complementarias.” Artículo 4.

efecto, la norma en cuestión define como operaciones de cambio las categorías señaladas en el artículo 4 de la Ley 9ª de 1991, y específicamente las siguientes:

- (...) 1. *Importaciones y exportaciones de bienes y servicios;*
2. *Inversiones de capitales del exterior en el país;*
3. *Inversiones colombianas en el exterior;*
4. *Operaciones de endeudamiento externo celebradas por residentes en el país;*
5. *Todas aquellas que impliquen o puedan implicar pagos o transferencias de moneda extranjera entre residentes y no residentes en el país;*
6. *Todas las operaciones que efectúen residentes en el país con residentes en el exterior que impliquen la utilización de divisas, tales como depósitos y demás operaciones de carácter financiero en moneda extranjera;*
7. *Las entradas o salidas del país de moneda legal colombiana y de títulos representativos de la misma, y la compra en el exterior de moneda extranjera con moneda legal colombiana o títulos representativos de la misma;*
8. *Las operaciones en divisas o títulos representativos de las mismas que realicen el Banco de la República, los intermediarios del mercado cambiario y los demás agentes autorizados, con otros residentes en el país (...)*<sup>37</sup>.

Asimismo, el Decreto 1735 de 1993 introduce la distinción entre operaciones internas (entre residentes) y operaciones de cambio y establece la definición de residente.

En cuanto a la definición de residente, el Decreto 119 de 2017 modificó la definición de residencia para fines cambiarios en el cual se establece que se consideran como residentes (sin perjuicio de lo establecido en tratados internacionales y leyes especiales) “las personas naturales nacionales colombianas que habiten en el territorio nacional o las extranjeras que permanezcan continua o discontinuamente en el país por de ciento ochenta y (183) días calendario, incluyendo los días entrada y salida país, durante un periodo de trescientos y (365) días calendario consecutivos”<sup>38</sup> y las organizaciones públicas, con o sin ánimo de lucro que tengan domicilio en Colombia y las sucursales extranjeras establecidas en el país. Por otro lado, el Decreto 119 de 2017 modifica los principios y definiciones sobre la inversión de capitales del exterior, los derechos cambiarios que podrá ejercer el inversionista, procedimientos especiales de registro, entre otros.

Dentro del marco legal del régimen cambiario también es relevante mencionar la Resolución Externa 1

<sup>37</sup> Artículo 1 del Decreto 1735 de 1993) Art. 2.17.1.1. Decreto 1068 (mayo 26 de 2015). Por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector Hacienda y Crédito Público.

<sup>38</sup> Artículo 2.17.1.2. *Ibidem*. Modificado por el artículo 1 del Decreto 119 de 2017.

de 2018 expedida por la Junta Directiva del Banco de la República en ejercicio de las facultades otorgadas por la Constitución Política, las normas generales de la Ley 9ª de 1991 y el marco general regulatorio del Decreto 1735 de 1993. La resolución en cuestión derogó la Resolución 8 del 2000 y estableció de manera integral las normas que regulan las operaciones cambiarias en el país. Ahora bien, en materia del régimen de cambios internacionales deben distinguirse dos mercados:

## I. Mercado Cambiario

El artículo 36 de la Resolución Externa 1 de 2018 establece que el mercado cambiario está constituido “por la totalidad de las divisas que deben canalizarse obligatoriamente por conducto de los intermediarios autorizados para el efecto o a través del mecanismo de compensación previsto”<sup>39</sup> en la resolución. Asimismo, también forman parte de este las divisas que, no obstante estar exentas de esa obligación, se canalicen voluntariamente a través del mismo. De manera que, el mercado cambiario está compuesto por las divisas que sean canalizadas (por obligación o de manera voluntaria) a través de los intermediarios del mercado cambiario o a través de los mecanismos de compensación. Siendo los intermediarios del mercado cambiario “las entidades o instituciones que tienen por objeto realizar operaciones de cambio por cuyo conducto se negocien o transfieran divisas”<sup>40</sup>.

Asimismo, el artículo 41 de la Resolución Externa 1 de 2018 establece las operaciones de cambio que deberán canalizarse obligatoriamente a través del mercado cambiario. Las operaciones cambiarias que deben cumplir con dicha obligación son las siguientes:

1. *Importación y exportación de bienes*
2. *Operaciones de endeudamiento externo celebradas por residentes así como los costos financieros inherentes a las mismas.*
3. *Inversiones de capital del exterior en el país, así como los rendimientos asociados a las mismas.*
4. *Inversiones de capital colombiano en el exterior, así como los rendimientos asociados a las mismas.*
5. *Inversiones financieras en títulos emitidos y en activos radicados en el exterior, así como los rendimientos asociados a las mismas, salvo cuando las inversiones se efectúen con divisas provenientes de operaciones que no deban canalizarse a través del mercado cambiario.*

<sup>39</sup> Artículo 36 *Ibidem*.

<sup>40</sup> Buitrago, Bibiana y Martínez, Carolina., *Las infracciones y las sanciones en materia cambiaria*. Capítulo en: “Análisis crítico del sistema sancionador tributario en Colombia actualizado con la ley 1943 de 2018”. Universidad Externado de Colombia, Facultad de Derecho, 2019. No.1081. Disponible en: <https://jhrcorp.co/wp-content/uploads/2019/04/Articulo-Infracciones-y-Sanciones-Bibiana-Buitrago-y-Carolina-Martinez.pdf>

6. *Avales y garantías en moneda extranjera.*
7. *Operaciones de derivado.*
8. *Inversiones financieras en títulos emitidos y en activos radicados en el exterior, así como los rendimientos asociados a las mismas, salvo cuando las inversiones se efectúen con divisas provenientes de operaciones que no deban canalizarse a través del mercado cambiario.*
9. *Avales y garantías en moneda extranjera.*
10. *Operaciones de derivados<sup>41</sup>.*

Bajo este orden de ideas, anteriormente se presentaron las actividades categorizadas como operaciones de cambio (artículo 4 de la Ley 9<sup>a</sup> de 1991 y artículo 1 del Decreto 1735 de 1993 compilado por el artículo 2.17.1.1. del Decreto 1068 de 2015). Ahora bien, con la introducción de la Resolución Externa 1 de 2018 se establecen las operaciones de cambio que deberán canalizarse obligatoriamente a través del mercado cambiario. Lo anterior evidencia que, al comparar el listado de las actividades consideradas como operaciones de cambio, las operaciones del artículo 4 de la Ley 9<sup>a</sup> de 1991 y del artículo 1 del Decreto 1735 de 1993 compilado por el artículo 2.17.1.1. del Decreto 1068 de 2015 se pueden canalizar a través del mercado cambiario de manera voluntaria con excepción a las operaciones de cambio del artículo 41 de la Resolución Externa 1 del 2018, las cuales si son obligatoriamente canalizables a través del mercado cambiario.

## 2. Mercado Libre

Al mercado libre pertenecen, entonces, las operaciones de divisas que no han sido consideradas como del mercado cambiario. Es decir, el resto de las operaciones que no son obligatoriamente canalizables a través del mercado cambiario, por ejemplo, la importación y exportación de servicios y la transferencia de divisas por concepto de donaciones<sup>42</sup>. Cabe mencionar que el término “mercado libre” es doctrinal, dado que en las normas se hace referencia a las divisas que no tienen que atravesar el mercado cambiario.

Ahora bien, al ser las normas cambiarias de orden público, además de ser obligatorias, no permiten pacto en contrario y “en tal medida no resulta plausible que los particulares amparados en el uso de la autonomía de la voluntad contraríen tales preceptos”<sup>43</sup>. Por ende, es de suma importancia que los

41 Artículo 41. Banco de la República, Resolución Externa 1 (mayo 25 de 2018). *Por la cual se compendia y modifica el régimen de cambios internacionales.*

42 Buitrago, Bibiana y Martínez, Carolina., *Las infracciones y las sanciones en materia cambiaria*. Capítulo en: “Análisis crítico del sistema sancionador tributario en Colombia actualizado con la ley 1943 de 2018”. Universidad Externado de Colombia, Facultad de Derecho, 2019. No.1081. Disponible en: <https://jhrcorp.co/wp-content/uploads/2019/04/Articulo-Infracciones-y-Sanciones-Bibiana-Buitrago-y-Carolina-Martinez.pdf>

43 Buitrago, Bibiana y Martínez, Carolina., *Las infracciones y las sanciones en materia cambiaria*. Capítulo en: “Análisis crítico del sistema sancionador tributario en Colombia actualizado con la ley 1943 de 2018”. Universidad Externado de Colombia, Facultad de Derecho, 2019. No.1081. Disponible en: <https://jhrcorp.co/wp-content/uploads/2019/04/Articulo-Infracciones-y-San->

obligados del régimen sigan a cabalidad las reglas dadas por esta regulación, *so pena* de incurrir en incumplimientos y hacerse acreedores de las sanciones previstas para tal efecto<sup>44</sup>.

### C. Régimen sancionatorio cambiario

El régimen sancionatorio cambiario dispone las sanciones y el procedimiento administrativo cambiario aplicable a las infracciones cambiarias. De manera que, dentro del marco legal del régimen cambiario es de suma importancia su entendimiento. El régimen sancionatorio cambiario parte de la denominada infracción cambiaria. El concepto de infracción cambiaria es complejo en la medida de que existen regulaciones especiales para cada entidad competente en la materia.

Anteriormente, se desarrolló la forma en que el control y la imposición de sanciones en materia cambiaria pasó a tener un carácter tripartito en virtud de que el Decreto 2116 de 1992 suprimió la Superintendencia de Control de Cambios y distribuyó sus funciones a tres entidades: la Superintendencia de Sociedades, la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales y la Superintendencia Financiera. Bajo este entendido, “la operación y naturaleza del sujeto (...), se convirtieron en los parámetros para determinar la competencia de cada una de las entidades mencionadas”<sup>45</sup>, de manera que el contenido del concepto de infracción cambiaria “debe desarrollarse a partir de las regulaciones especiales emanadas para cada una de las entidades competentes en la materia”<sup>46</sup>.

En el presente escrito se busca realizar un enfoque crítico del régimen sancionatorio cambiario en competencia de la Superintendencia de Sociedades y la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales (DIAN), por lo tanto a continuación se desarrollará el contenido del Decreto 1746 de 1991 y del Decreto 2245 de 2011 (por el cual se establece el Régimen Sancionatorio y el Procedimiento Administrativo Cambiario a seguir por la Superintendencia de Sociedades y la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales).

En el caso de la Supersociedades se le asignaron las funciones de control y vigilancia sobre el cumplimiento del régimen cambiario en materia de inversión extranjera realizada en Colombia y de inversión realizada por sociedades colombianas en el exterior, así como las operaciones de endeu-

---

ciones-Bibiana-Buitrago-y-Carolina-Martinez.pdf

44 Artículo 91 “SANCIONES. Quien incumpla cualquier obligación establecida en el régimen cambiario, se hará acreedora las sanciones previstas en las normas legales pertinentes, sin perjuicio de las sanciones tributarias, aduaneras y penales aplicables”. Resolución Externa 1 (mayo 25 de 2018). *Por la cual se compendia y modifica el régimen de cambios internacionales*

45 Corte Constitucional. Sentencia C-564. Expediente D-2642 (17 de mayo del 2000). M.P. Alfredo Beltrán Sierra.  
46 Buitrago, Bibiana y Martínez, Carolina., *Las infracciones y las sanciones en materia cambiaria*. Capítulo en: “Análisis crítico del sistema sancionador tributario en Colombia actualizado con la ley 1943 de 2018”. Universidad Externado de Colombia, Facultad de Derecho, 2019. p.302. No.1081. Disponible en: <https://jhcrcorp.co/wp-content/uploads/2019/04/Articulo-Infracciones-y-Sanciones-Bibiana-Buitrago-y-Carolina-Martinez.pdf>

damiento en moneda extranjera realizadas por sociedades domiciliadas en Colombia<sup>47</sup>.

Ahora bien, el Decreto 1746 de 1991 (por el cual se establece el Régimen Sancionatorio y el Procedimiento Administrativo Cambiario a seguir por la Superintendencia de Sociedades) se refiere a la infracción cambiaria en los siguientes términos:

*ARTÍCULO 20. La infracción cambiaria como transgresión de las disposiciones constitutivas del Régimen de Cambios, es una contravención meramente administrativa de las disposiciones vigentes al momento de la infracción, a la que corresponde una sanción coercitiva cuya finalidad es el cumplimiento de tales disposiciones.*

A su vez, el Decreto 1746 de 1991 (por el cual se establece el Régimen Sancionatorio y el Procedimiento Administrativo Cambiario a seguir por la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales) se refiere a la infracción cambiaria en los siguientes términos:

*Artículo 2º. Infracción cambiaria. La infracción cambiaria es una contravención administrativa de las disposiciones constitutivas del régimen cambiario vigentes al momento de la transgresión, a la cual corresponde una sanción cuyas finalidades son el cumplimiento de tales disposiciones y la protección del orden público económico.*

De las disposiciones señaladas se evidencia que ambas entidades definen la infracción cambiaria en términos generales de manera similar. Sin embargo, aunque se prevé que se trata de una contravención meramente administrativa, la regulación en competencia de la DIAN no solo establece que la finalidad de la sanción es el cumplimiento de tales disposiciones, sino también la protección del orden público económico<sup>48</sup>.

En cuanto a las infracciones cambiarias en competencia de la DIAN, el Decreto 2245 de 2011 contempla que las multas podrán ser impuestas “a las personas naturales o jurídicas y demás entidades asimiladas a éstas que infrinjan el régimen cambiario respecto de operaciones y obligaciones cuya vigilancia y control<sup>49</sup> sea de su competencia. Por otro lado, la estructura de la regulación sancionatoria consiste

47 Artículo 5 del Decreto 2116 de 1992 (diciembre 29 de 1992). Por medio del cual se suprime la Superintendencia de Cambios  
48 Buitrago, Bibiana y Martínez, Carolina., *Las infracciones y las sanciones en materia cambiaria*. Capítulo en: “Análisis crítico del sistema sancionador tributario en Colombia actualizado con la ley 1943 de 2018”. Universidad Externado de Colombia, Facultad de Derecho, 2019. No. 1081. p.303 Disponible en: <https://jhrcorp.co/wp-content/uploads/2019/04/Articulo-Infracciones-y-Sanciones-Bibiana-Buitrago-y-Carolina-Martinez.pdf>

49 Artículo 3, Decreto 2245 (junio 28 de 2011). Por el cual se establece el Régimen Sancionatorio y el Procedimiento Administra-

en la descripción de la infracción, la consecuencia, es decir, la tasación de la misma y finalmente los casos en los cuales no se aplicaría sanción.

Bajo este orden de ideas, y haciendo referencia al capítulo de Bibiana Buitrago y Carolina Martínez, “Análisis crítico del sistema sancionador tributario en Colombia actualizado con la ley 1943 de 2018” en las infracciones y las sanciones en materia cambiaria, el régimen sancionatorio de la Superintendencia de Sociedades se resume en lo siguiente: se impondrá una multa de hasta el 200% del valor de la infracción comprobada y esta se podrá disminuir hasta en un 70% en el caso de allanamiento; hay lugar a la imposición de la sanción por el no cumplimiento de la obligación o el cumplimiento extemporáneo de la misma; la Supersociedades también podrá proceder a ordenar al Banco de la República la cancelación del registro de la inversión si se comprueba que la operación de cambio realizada como inversión extranjera no cumple con los requisitos para ser calificada como tal<sup>50</sup>; y el Decreto 1746 de 1991 permite que sea el ente de control quien gradúe la sanción según criterios propios.

Es importante tener presente que en el régimen sancionatorio cambiario existe una figura denominada “infracción continuada”. Al respecto, el artículo 5 del Decreto 2245 de 2011 establece que

*(...) en los casos en que con varias acciones u omisiones se viole una misma norma cambiaria, así estas se ejecuten en momentos diferentes, el término de prescripción se contará a partir de la ocurrencia del último hecho constitutivo de la infracción. No se considerará como infracción continuada el incumplimiento de plazos o términos legales señalados por las normas constitutivas del régimen cambiario<sup>51</sup>.*

Por otro lado, el artículo 6 del Decreto 1746 de 1991 señala lo siguiente en cuanto al término de caducidad no continuada:

**ARTÍCULO 6o.** *El término de caducidad de la acción de las infracciones cambiarias será de dos (2) años contados a partir de la ocurrencia de los hechos.*

---

tivo Cambiario a seguir por la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales

50 Buitrago, Bibiana y Martínez, Carolina., *Las infracciones y las sanciones en materia cambiaria*. Capítulo en: “Análisis crítico del sistema sancionador tributario en Colombia actualizado con la ley 1943 de 2018”. Universidad Externado de Colombia, Facultad de Derecho, 2019. No.1081. Disponible en: <https://jhrcorp.co/wp-content/uploads/2019/04/Articulo-Infracciones-y-Sanciones-Bibiana-Buitrago-y-Carolina-Martinez.pdf>

51 Artículo 5. Decreto 2245 (junio 28 de 2011). Por el cual se establece el Régimen Sancionatorio y el Procedimiento Administrativo Cambiario a seguir por la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales [en línea]. Santa Fe de Bogotá, D.C.: Diario oficial: 2011. n. 48114. pág. 2. [Consultado el 27 de junio de 2021]. Disponible en: <http://www.suin-juriscol.gov.co/viewDocument.asp?id=1424757>

*El anterior término se interrumpirá con la notificación del acto de formulación de cargos y correrá por un (1) año más a partir de dicha notificación. La vía gubernativa se regirá por las disposiciones del Código Contencioso Administrativo.*

*El término de prescripción de la sanción que imponga la Superintendencia de Cambios será de tres (3) años contados a partir de la ejecutoria de la providencia que la impuso.*

*En las infracciones continuadas, el término de caducidad de la acción se contará a partir de la ocurrencia del último acto constitutivo de la infracción.*

Bajo esta tesis, el concepto de infracción cambiaria continuada abre la posibilidad a que la administración (tanto en competencia de la DIAN como de la Supersociedades) amplíe de forma artificial el término de caducidad de la acción sancionatoria cambiaria.

En cuanto a las diferencias del procedimiento administrativo, que si bien en el presente escrito sólo se profundizará sobre la infracción continuada, a continuación se presenta un cuadro comparativo, tomado del capítulo “Análisis crítico del sistema sancionador tributario en Colombia actualizado con la ley 1943 de 2018” de Bibiana Buitrago y Carolina Martínez<sup>52</sup>(que ha sido brevemente modificado), para mencionar someramente algunas salvedades pertinentes entre el procedimiento administrativo bajo competencia de la DIAN y la Supersociedades, y así, profundizar en el entendimiento del régimen.

---

52 Buitrago, Bibiana y Martínez, Carolina., *Las infracciones y las sanciones en materia cambiaria*. Capítulo en: “Análisis crítico del sistema sancionador tributario en Colombia actualizado con la ley 1943 de 2018”. Universidad Externado de Colombia, Facultad de Derecho, 2019. No.1081. Disponible en: <https://jhrcorp.co/wp-content/uploads/2019/04/Articulo-Infracciones-y-Sanciones-Bibiana-Buitrago-y-Carolina-Martinez.pdf>

| Norma  | Decreto 1746 de 1991   | Decreto 2245 de 2011   |
|--|--|--|
| <b>Entidad competente</b>  | Superintendencia de Sociedades   | DIAN   |
| <b>Régimen aplicable o remisión</b>  | Remisión expresa al Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo (CPACA) para el desarrollo de la actuación administrativa. | Procedimiento especial. En lo no previsto se aplica el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo (CPACA).  |
| <b>Prescripción de la acción.</b><br><b>Pese a que el Decreto 2245 de 2011 se refiere a la prescripción, técnicamente las acciones caducan, es una imprecisión de la norma</b> | 2 años a partir de la ocurrencia de los hechos. En las infracciones continuadas, se cuenta a partir del último acto constitutivo de la infracción.       | 5 años siguientes a la ocurrencia de los hechos.<br><br>En las infracciones continuadas a partir del último hecho constitutivo de la infracción. La norma define qué es infracción continuada, excluyendo de este tipo el incumplimiento de plazos o términos del régimen cambiario. |
| <b>Interrupción de la prescripción de la acción</b>  | Con la notificación del acto de formulación de cargos y por un año más a partir de esa notificación.   | Con la notificación del acto de formulación de cargos, pero la resolución sancionatoria o de terminación de la investigación debe expedirse y notificarse dentro de los 2 años siguientes al vencimiento del término para dar respuesta al pliego de cargos.                         |
| <b>Caducidad de la sanción</b>   | 3 años a partir de la ejecutoria del acto que impone la sanción.   | 5 años a partir de la ejecutoria de la resolución sanción.   |

|  |   |  |
|--|---|--|
| <p><b>Acto de formulación decargos</b></p> | <p>Debe estar debidamente motivado. En él se formulan los cargos al presunto infractor.</p> <p>Acto de trámite. Es obligatorio que se profiera previo a la resolución sanción.</p> <p>Contra él no procede recurso alguno. Se pone a disposición del presunto infractor el expediente y entregando copia íntegra, auténtica y gratuita. Si hay varias sanciones por cada una se puede proferir un pliego decargos y la respectiva resolución sanción.</p> | <p>Debe estar debidamente motivado. En él se formulan los cargos al presunto infractor, indicando la identificación de este, relación de los hechos constitutivos de posibles infracciones cambiarias, las pruebas allegadas, normas que se consideren transgredidas, análisis de operaciones investigadas frente a normas aplicables y la liquidación en COP de las operaciones objeto de los cargos, debe señalarse la posibilidad de allanarse y pagar sanción reducida.</p> <p>Acto de trámite: Es obligatorio que se profiera previo a la resolución sanción. Contra él no procede recurso alguno. Se debe dar traslado por 15 días siguientes a la notificación pliego, poniendo a su disposición el expediente y entregando copia íntegra, auténtica y gratuita al presunto infractor. Si hay varias sanciones por cada una se puede proferir un pliego de cargos y la respectiva resolución sanción.</p> |
|--|---|--|

|   |  |  |
|---|--|--|
| <b>Traslado del pliego de cargos</b>        | 15 días (hábiles) a partir de sunotificación.  | 2 meses a partir del día siguiente a la notificación del pliego.   |
| <b>Pruebas</b>                              | Solamente durante el traslado se puede solicitar la práctica de pruebas, aportarlas u objetar las obtenidas antes de la formulación de cargos. El régimen probatorio es el contenido en el CPACA y en subsidio el CGP. | Solamente durante el traslado se puede solicitarla práctica de pruebas, aportarlas u objetar las obtenidas antes de la formulación de cargos. El régimen probatorio es el contenido en el CPACA, el CGP y en el Estatuto Tributario.   |
| <b>Recurso contra la resolución sanción</b> | Solamente procede el recurso de reposición dentro de 10 días siguientes a la notificación de la resolución sanción.  | Solamente recurso de reconsideración, con 1 mes para interponerlo siguiente a la notificación de la resolución sanción.<br><br>Debe interponerse a la División de Gestión Jurídica o la dependencia que haga sus veces. La DIAN tiene 7 meses para notificar la resolución que resuelve el recurso, contados a partir de la interposición en debida forma. |
| <b>Silencio administrativo Positivo</b>     | N/E  | Transcurridos los 7 meses sin notificación, el recurso se entiende fallado a favor del recurrente. Se declara de oficio o a petición de parte.   |

#### D. Críticas al régimen sancionatorio cambiario

De acuerdo con lo expuesto anteriormente, a continuación se presenta un enfoque crítico del régimen sancionatorio en materia cambiaria. Para empezar, en el Decreto 1746 de 1991 las multas no cuentan

con los parámetros para su cuantificación, sino con un porcentaje máximo<sup>53</sup>:

*Artículo 3: Las personas naturales o jurídicas que no sean intermediarios del mercado cambiario, que infrinjan el régimen cambiario, serán sancionadas con la imposición de multa a favor del Tesoro Nacional hasta el 200% del monto de la infracción cambiaria comprobada. [Negrilla fuera de texto].*

En efecto, la Corte Constitucional en la Sentencia C-564 de 2000 establece que la norma que contiene una sanción administrativa:

*Debe determinar con claridad la sanción, o por lo menos permitir su determinación mediante criterios que el legislador establezca para el efecto. Igualmente, ha de ser razonable y proporcional, a efectos de evitar la arbitrariedad y limitar a su máxima expresión la discrecionalidad de que pueda hacer uso la autoridad administrativa al momento de su imposición<sup>54</sup>.*

Sin embargo, este no es el caso en materia cambiaria, puesto que se está frente a un panorama sancionatorio incierto, donde las multas no cuentan con los parámetros para su cuantificación, sino con un porcentaje máximo<sup>55</sup>. En el presente caso se evidencia que no existen pautas de dosificación para las sanciones y se ve vulnerado el principio de legalidad, que “le impone al legislador la obligación de definir, clara y unívocamente las sanciones que corresponden a cada una de las clases de infracciones, así como a los criterios para la graduación de su quantum en cada caso concreto”<sup>56</sup>. A pesar de esto, la Corte Constitucional en la Sentencia a la que se hace referencia anteriormente, concluye que la referencia al tope máximo que puede alcanzar la multa es garantía suficiente del principio de legalidad<sup>57</sup>.

Asimismo, el régimen cambiario no solo presenta una problemática en cuanto a la cuantificación de la sanción, sino, también, en la tipicidad de esta. La razón de lo anterior es porque la tipicidad en el régimen cambiario sancionatorio es indeterminada aun cuando la jurisprudencia ha establecido que la “tipificación de la sanción administrativa [también] resulta indispensable como garantía del principio de legalidad”<sup>58</sup>. En efecto, el Decreto 1746 de 1991 establece lo siguiente:

53 O en algunos casos del Decreto 2245 de 2011, con un valor máximo de UVT.

54 Corte Constitucional. Sentencia C-564. Expediente D-2642 (17 de mayo del 2000). M.P. Alfredo Beltrán Sierra.

55 O en algunos casos un valor máximo de UVT.

56 Concepto del Procurador General de la Nación. Sentencia C-564. Expediente D-2642 (17 de mayo del 2000). M.P. Alfredo Beltrán Sierra.

57 “Así, la exigencia de tasar la multa con fundamento en las circunstancias objetivas que rodearon la comisión de la infracción y el máximo que ésta puede tener, garantizan que la sanción que se imponga, sea proporcional y razonable, presupuestos estos que hacen a la sanción que contempla el artículo 3 del decreto 1746 de 1991, acorde con el principio de legalidad consagrado en el artículo 29 de la Constitución, y así habrá de decretarlo esta Corporación”. Sentencia C-564. Expediente D-2642 (17 de mayo del 2000). M.P. Alfredo Beltrán Sierra.

58 *Ibidem*.

**Artículo 3.** *Las personas naturales o jurídicas que no sean intermediarios del mercado cambiario, que infrinjan el régimen cambiario, serán sancionadas con la imposición de multa a favor del Tesoro Nacional hasta el 200% del monto de la infracción cambiaria comprobada (...). [Negrilla fuera del texto*

Por consiguiente, a pesar de que la Resolución 8 de 2001 y la Circular DCIN 83 desarrollan las conductas y obligaciones que se deben cumplir por parte de las personas naturales y jurídicas sometidas al régimen cambiario, “no determina[n] con claridad cuáles son las contravenciones o incumplimientos generadoras de infracción”<sup>59</sup>. Aun así, la Corte Constitucional en la Sentencia C-564 de 2000 establece que

*La generalización que empleó el legislador extraordinario para regular el tema relativo a las infracciones cambiarias, al utilizar la fórmula según la cual “[el] que infrinja el régimen de cambios”, sin señalar en qué consisten estas violaciones, por sí misma no puede considerarse contraria al principio de legalidad, específicamente en cuanto a la precisión en la descripción del hecho que genera la sanción, por cuanto si bien en la misma norma en que se establece la sanción, no se señala concretamente la conducta objeto de ésta, puede remitirse a otras en las se puedan describir estas conductas o hechos, preceptos que se convierten, entonces, en el fundamento de la sanción y que permiten determinar su contenido<sup>60</sup>.*

Bajo este orden de ideas, a pesar de que la Corte Constitucional haya establecido que el régimen sancionatorio en materia cambiaria no vulnera el principio de legalidad<sup>61</sup>, resulta debatible dicha conclusión. Cabe mencionar que el Decreto 2245 de 2011 fue más diligente al momento de establecer las multas correspondientes por cada infracción cambiaria.

En cuestión se extiende a tipificar las infracciones cambiarias. Sin embargo, el Decreto también presenta una indeterminación relevante que puede dar lugar a un alto grado de arbitrariedad, y es el caso de la sanción residual en el artículo 33 que establece que:

*Por las demás infracciones no contempladas en los numerales anteriores, derivadas de la violación de las normas que conforman el régimen cambiario y que se refieran a operaciones u obligaciones cuyo control y vigilancia sea de competencia de la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales, se im-*

59 Buitrago, Bibiana y Martínez, Carolina., *Las infracciones y las sanciones en materia cambiaria*. Capítulo en: “Análisis crítico del sistema sancionador tributario en Colombia actualizado con la ley 1943 de 2018”. Universidad Externado de Colombia, Facultad de Derecho, 2019. No.1081. Disponible en: <https://jhrcorp.co/wp-content/uploads/2019/04/Articulo-Infracciones-y-Sanciones-Bibiana-Buitrago-y-Carolina-Martinez.pdf>

60 Op.cit.

61 Si bien la Sentencia en cuestión solo analiza la constitucionalidad del Decreto 1746 de 1991, se concluye de igual forma dicha argumentación de la Corte es aplicable al Decreto 2245 de 2011 puesto que ambas normas tienen críticas similares solo que una aplica para competencia de la Supersociedades y la otra para competencia de la DIAN.

*pondrá una multa equivalente a cien (100) Unidades de Valor Tributario (UVT) por cada operación u obligación incumplida<sup>62</sup>.*

De esta forma, los funcionarios de la DIAN tienen un poder punitivo amplio para encajar conductas que no están debidamente tipificadas y sancionarlas mediante la aplicación de este artículo.

En tercer lugar, el Decreto 2245 de 2011 en el artículo 25 y el Decreto 1746 de 1991 en el artículo 32 establece que el régimen de responsabilidad en materia cambiaria es objetivo.

*Artículo 25. Valoración probatoria. Las pruebas se valorarán en su conjunto conforme con las reglas de la sana crítica, atendiendo la naturaleza administrativa de la infracción cambiaria y la índole objetiva de la responsabilidad correspondiente (...).*

*Artículo 32. Responsabilidad objetiva. En todos los casos la responsabilidad resultante de la violación al régimen cambiario, así como la que se desprenda de los eventos previstos por el numeral 32 del artículo 3° del presente decreto, es objetiva.*

Lo anterior, implica que se está frente a una excepción del modelo predominante de responsabilidad, que es la subjetiva<sup>63</sup>. Dicho esto, bajo un régimen de responsabilidad objetiva, sumado al panorama presentado anteriormente (la incertidumbre frente a las sanciones e infracciones y el alto monto de las sanciones), se evidencia que hay cabida a un alto grado de arbitrariedad por parte de los funcionarios del régimen sancionatorio en materia cambiaria. Aún más, teniendo en cuenta la sentencia C-599 de 1992, donde la Corte Constitucional estableció que a pesar de que se está frente a un sistema sancionador este no se asimila al régimen penal ordinario, puesto que existen diferencias de contenido y finalidad. De manera que, “no obligan en ningún modo ni al intérprete ni al legislador, para hacer extensivas las orientaciones, los principios y las reglas de uno al otro (...)”<sup>64</sup>. En otras palabras, ni la presunción de inocencia, ni los demás principios del régimen penal pueden ser aplicados en el régimen cambiario sancionatorio y, por ende, la aplicación de las sanciones administrativas se encuentra limitada por las garantías del debido proceso.

Adicionalmente, una de las garantías del debido proceso es el derecho a la defensa, el cual es entendido por la Corte Constitucional como:

---

62 Artículo 33. Decreto 2245 (junio 28 de 2011). Por el cual se establece el Régimen Sancionatorio y el Procedimiento Administrativo Cambiario a seguir por la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales.

63 Donde “el principio general para que una persona sea responsable (...) es la necesidad de probar que actuó de manera inadecuada o incorrecta (actuó mal, no actuó o actuó tardíamente)”. Arenas, Hugo., “El Régimen de Responsabilidad Objetiva”. En: Legis Editorial S.A. 2017, p.4. ISBN E-BOOK: 978-958-767-572-6.

64 Corte Constitucional. Sentencia C-599. Expediente D-2642 (10 de diciembre de 1992). M.P. Fabio Morón Díaz.

*“El empleo de todos los medios legítimos y adecuados para ser oído y obtener una decisión favorable. De este derecho hacen parte, el derecho al tiempo y a los medios adecuados para la preparación de la defensa; los derechos (...) a la igualdad ante la ley procesal [y] a la buena fe [entre otros]”<sup>65</sup>.*

No obstante, en un régimen de responsabilidad objetiva, no se parte de la buena fe del investigado y “se admite la no pertinencia de los elementos subjetivos de la conducta tipificada previamente como sancionable, como son la intencionalidad, la culpabilidad e incluso la imputabilidad”<sup>66</sup>. Bajo esta tesis, resulta preocupante que, en un régimen sancionatorio que no está debidamente tipificado y que otorga un alto grado de discrecionalidad por parte de la administración, se parta de una responsabilidad objetiva que no garantiza la buena fe del investigado y las garantías que supone el debido proceso.

Por otro lado, el Decreto 2245 de 2011 y el Decreto 1746 de 1991 también presentan una indeterminación relevante que puede dar lugar a un alto grado de arbitrariedad. Este es el caso de la infracción continuada que le otorga a los funcionarios un poder punitivo amplio para ampliar de forma artificial el término de caducidad de la acción sancionatoria cambiaria; potestad que contraría el derecho al debido proceso y la garantía que implica la caducidad en la seguridad jurídica<sup>67</sup>.

Teniendo en cuenta lo anterior, se concluye que el régimen sancionatorio cambiario permite un alto grado de arbitrariedad por parte de los funcionarios. Razón por la cual, los investigados y los sancionados por infracciones cambiarias pueden estar en un estado de indefensión<sup>68</sup> frente al poder punitivo del Estado. Para empezar, no solo se hablan de multas del 200% del monto de una infracción cambiaria comprobada (en competencia de la Supersociedades) y multas del 100% del valor del depósito correspondiente, del valor de las operaciones canalizadas en el mes auditado, del valor de las operaciones de compra y venta realizadas, entre otros (en competencia de la DIAN), también, al regular el régimen cambiario, todas las transacciones que implican un pago o transferencia de divisas o títulos representativos de las mismas con el exterior<sup>69</sup>, el régimen sancionatorio cambiario condena

<sup>65</sup> *Ibidem*.

<sup>66</sup> *Ibidem*.

<sup>67</sup> Buitrago, Bibiana y Martínez, Carolina., *Las infracciones y las sanciones en materia cambiaria*. Capítulo en: “Análisis crítico del sistema sancionador tributario en Colombia actualizado con la ley 1943 de 2018”. Universidad Externado de Colombia, Facultad de Derecho, 2019. No.1081. Disponible en: <https://jhrcorp.co/wp-content/uploads/2019/04/Articulo-Infracciones-y-Sanciones-Bibiana-Buitrago-y-Carolina-Martinez.pdf>.

<sup>68</sup> “El Estado de indefensión acaece o se manifiesta cuando la persona ofendida por la acción u omisión del particular, sea éste persona jurídica o su representante, se encuentra inerme o desamparada, es decir, sin medios físicos o jurídicos de defensa o con medios y elementos insuficientes para resistir o repeler la agresión o la amenaza de vulneración, a su derecho fundamental” Corte Constitucional. Sentencia T-254. Expediente T-10505 (30 de junio de 1993). M.P. Antonio Barrera Carbonell.

<sup>69</sup> DIAN, “¿Qué es el régimen cambiario?”, <https://www.dian.gov.co/atencionciudadano/infoconsulta/Paginas/ControlCambiario.aspx?~:text=Los%20cambios%20internacionales%20se%20pueden,t%C3%ADtulos%20representativos%20de%20las%20mis-mas>.

operaciones de gran sustancia económica<sup>70</sup>. Es por esto, que el régimen sancionatorio cambiario, al condenar operaciones de esta naturaleza, ocasiona un considerable impacto en la economía del país.

También es importante señalar que en 2017 las infracciones cambiarias incrementaron en un 74% y el valor de las infracciones por violación al régimen cambiario incrementaron de 16.816.842.321 en el 2016 a 103.552.945.200 en el 2017<sup>71</sup>. La situación presentada lleva a la pregunta: ¿será que incrementaron las infracciones o en realidad lo que incrementó fueron las sanciones impuestas por parte de los funcionarios?

Pero, entonces, ¿cuál es el verdadero problema de este alto grado de arbitrariedad? Para empezar, los investigados del régimen sancionatorio en materia cambiaria se encuentran en un estado deficiente frente a las garantías constitucionales otorgadas por el sistema jurídico. Lo anterior, a razón de que no hay una claridad al momento de determinar los criterios de la sanción. Esto implica que se le puede estar vulnerando el debido proceso a los investigados puesto que no se cumplen las condiciones necesarias para asegurar una adecuada defensa<sup>72</sup> si se desconoce la razonabilidad detrás de la sanción.

De igual forma, también se puede estar vulnerando el debido proceso, porque al existir una amplia discrecionalidad<sup>73</sup> es casi imposible asegurar la independencia e imparcialidad<sup>74</sup> del funcionario. En segundo lugar, el régimen de responsabilidad sancionatorio en materia cambiaria es objetivo de modo que se vulnera la garantía plena del debido proceso y la buena fe consagrada en el artículo 83 de la Constitución Política de Colombia, porque se parte de la culpabilidad del investigado por el simple hecho de cometer la conducta “tipificada” como infracción.

Para terminar, a pesar de la zozobra generada por el panorama previamente expuesto, en reiteradas ocasiones la Corte Constitucional establece que el régimen sancionatorio cambiario no vulnera el debido proceso ni el principio de legalidad. Incluso, establece esta Corporación que:

70 A manera de ejemplo, en diciembre de 2021 las ventas externas de Colombia incluyendo petróleo y sus derivados fueron de US\$4.381,3 millones FOB. Cámara de Comercio de Bogotá. “Informe de exportaciones”. DANE. 31 de Enero de 2021, <https://www.ccb.org.co/observatorio/Analisis-Economico/Analisis-Economico/Crecimiento-economico/Informe-de-exportaciones>

71 Secretaria, G. D., “Histórico Infracciones Cambiarias 2015-2017”. Colombia: Bogotá D.C., 31 de julio de 2018. En Gordillo, Juan Camilo., “Diseño de una cartilla del régimen sancionatorio y procedimiento administrativo en materia cambiaria, establecido en el decreto ley 2245 de 2011”. Universidad cooperativa de Colombia, Facultad de ciencias económicas y administrativas. 2018.

72 En la Sentencia C-341/14, la Corte Constitucional estableció que hace parte de las garantías del debido proceso los medios adecuados para la preparación de la defensa. Por lo tanto, no es posible contar con una adecuada defensa si se desconocen los criterios de la sanción -y mucho menos la razonabilidad y la proporcionalidad detrás de la misma-. Corte Constitucional. Sentencia C-341. Expediente D-9145 (4 de junio de 2014). M.P. Mauricio Gonzales Cuervo [en línea]. Santa Fé de Bogotá, D.C.: La Corte, 2014. [Consultado el 12 de julio de 2021]. Disponible en: <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2014/C-341-14.htm>

73 Al momento de establecer si la conducta configura una infracción cambiaria en virtud de la sanción residual del artículo 33 del Decreto 2245 de 2011 y al momento de establecer una sanción en virtud del artículo 3 del Decreto 1746 de 1991

74 Según la Sentencia C-341 de 2014: “La jurisprudencia constitucional ha definido el derecho al debido proceso como el conjunto de garantías previstas en el ordenamiento jurídico, a través de las cuales se busca la protección del individuo incurso en una actuación judicial o administrativa, para que durante su trámite se respeten sus derechos y se logre la aplicación correcta de la justicia. Hacen parte de las garantías del debido proceso: (...) (vi) el derecho a la independencia e imparcialidad del juez o funcionario, quienes siempre deberán decidir con fundamento en los hechos, conforme a los imperativos del orden jurídico, sin designios anticipados ni prevenciones, presiones o influencias ilícitas”. *Ibidem*.

*“si bien en la misma norma en que se establece la sanción, no se señala concretamente la conducta objeto de ésta, puede remitirse a otras en las se puedan describir estas conductas o hechos, preceptos que se convierten, entonces, en el fundamento de la sanción y que permiten determinar su contenido”<sup>75</sup>.*

En cuanto al régimen de responsabilidad objetiva, esta Corporación también ha señalado:

*“que el régimen de cambios es una manifestación del Derecho Administrativo y de las funciones de policía económica que le corresponden por principio al Estado Moderno, y que en nuestro sistema constitucional ha quedado contraído a dicho ámbito, sin extenderse a las regulaciones de orden penal, como lo entiende equivocadamente el actor”.*

Lo anterior resulta preocupante, porque a pesar de que la Corte Constitucional justifique la excepcionalidad del régimen objetivo con base a la importancia del orden económico, el sistema penal también protege el orden social y económico y predomina un régimen de responsabilidad subjetivo.

### III. Seguridad jurídica

Ahora bien, para los fines del presente escrito es pertinente resaltar dos de las garantías que forman parte del debido proceso para examinarlas a profundidad. Por un lado, está el derecho a la defensa el cual es entendido por la Corte Constitucional como:

*“El empleo de todos los medios legítimos y adecuados para ser oído y obtener una decisión favorable. De este derecho hacen parte, el derecho al tiempo y a los medios adecuados para la preparación de la defensa; los derechos (...) a la igualdad ante la ley procesal [y] a la buena fe [entre otros]”<sup>76</sup>.*

Por otro lado, está el derecho a la independencia e imparcialidad del juez o funcionario. Este derecho implica que los jueces y los funcionarios “deberán decidir con fundamento en los hechos, conforme a los imperativos del orden jurídico, sin designios anticipados ni prevenciones, presiones o influencias

<sup>75</sup> Op.cit.

<sup>76</sup> Ibidem.

ilícitas”<sup>77</sup>. De lo anterior se destacan dos ideas:

En primer lugar, el régimen sancionatorio cambiario difícilmente permite que el administrador conozca si la sanción impuesta es proporcional. Al menos, antes de que se dicte el fallo. Lo anterior, debido a que el Decreto 1746 de 1991 no establece los criterios para la cuantificación de la sanción. De modo que queda a discreción del funcionario establecer la sanción correspondiente. Por consiguiente, se vulnera el debido proceso, puesto que no es posible contar con los medios adecuados para la preparación de la defensa en dicho proceso.

Por otro lado, la figura de infracción continuada genera que el obligado al régimen cambiario carezca de igualdad ante la ley procesal debido a que los funcionarios podrán ampliar el término de caducidad de la acción cambiaria y a diferencia de los demás procesos que consagra el ordenamiento jurídico, esta figura es única dentro del procedimiento administrativo cambiario. Por lo tanto, es completamente contraria al debido proceso. Asimismo, al ser un régimen de responsabilidad objetiva también se ve vulnerado el debido proceso al desconocer la buena fe de los investigados.

En segundo lugar, el artículo 3 del Decreto 1746 de 1991 establece que, conforme a las condiciones objetivas del caso, el funcionario podrá graduar la sanción<sup>78</sup>. Ahora bien, bajo el entendido de que el debido proceso consagra también la imparcialidad del juez, (o en este caso el funcionario) resulta casi imposible poder conocer si el funcionario está actuando de manera imparcial, debido al alto grado de discrecionalidad que se le otorga. Asimismo, el funcionario podrá graduar la sanción en virtud de sus criterios propios de razonabilidad y proporcionalidad. De manera que, no es posible para el investigado contar con los medios adecuados para la preparación de la defensa en el proceso.

De hecho, la Corte Constitucional ha establecido que:

*“El debido proceso exige que el procedimiento sancionatorio que ejerza la administración pública se realice respetando las garantías del debido proceso administrativo, obligando a que las sanciones y sus efectos jurídicos solo serán válidas y eficaces cuando la imposición de la medida sancionatoria esté antecedida de un proceso justo con plenitud de garantías”<sup>79</sup>.*

En este sentido, señala la Corte que:

---

<sup>77</sup> *Ibidem*.

<sup>78</sup> Presidente de la República. Decreto 2245 (junio 28 de 2011). Por el cual se establece el Régimen Sancionatorio y el Procedimiento Administrativo Cambiario a seguir por la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales.

<sup>79</sup> Corte Constitucional. Sentencia C-412. Expediente D-10485 (01 de julio de 2015). M.P. Alberto Rojas Ríos.

*“el debido proceso tiene como propósito sujetar las actuaciones administrativas ‘a reglas específicas de orden sustantivo y procedimental, con el fin de proteger los derechos e intereses de las personas en ellas involucradas’, al no permitir que ninguna decisión administrativa dependa del propio arbitrio de la entidad administrativa que la tome, sino que la decisión dependa de los procedimientos señalados por la ley”<sup>80</sup>.*

Es por esto, que como desarrollo del principio de legalidad se desprende el principio de tipicidad o taxatividad y para dar cabal cumplimiento a este principio la norma sancionatoria deberá reunir los siguientes elementos:

*(i) La conducta sancionable esté descrita de manera específica y precisa, bien porque la misma esté determinada en el mismo cuerpo normativo o sea determinable a partir de la aplicación de otras normas jurídicas; (ii) exista una sanción cuyo contenido material este definido en la ley; (iii) exista correlación entre la conducta y la sanción<sup>81</sup>; [(iv) el texto de la norma sea precisa], esto es, que incluya los elementos esenciales del tipo como son la descripción de la conducta, la naturaleza de las sanciones, sus montos máximos y mínimos, así como los criterios de proporcionalidad que debe tomar en cuenta el juzgador al imponer concreto el castigo,<sup>82</sup> ya que sólo de esta manera se llega a restringir razonablemente el poder discrecional de la autoridad que detenta el poder sancionador [y (v) el] ius puniendi del Estado sea reglado y sometido a los controles necesarios, es precisamente uno de los objetivos que persigue el Estado de Derecho, en cuanto representa la forma de garantizar la plena vigencia de los derechos y garantías de los potenciales encartados, erradicando así la arbitrariedad y el autoritarismo<sup>83</sup>.*

De lo anterior, se concluye que el Decreto 1746 de 1991 no establece con claridad los criterios de proporcionalidad que debe tener en cuenta el juzgador al momento de graduar la sanción, y a pesar de que el Decreto 2245 de 2011 fue más diligente al momento de establecer la sanción correspondiente para cada infracción cambiaria, igualmente se vulnera el debido proceso del investigado, cuando en virtud de la competencia residual otorgada a la DIAN es investigado por infracciones que no están debidamente tipificadas. Por lo tanto, a los investigados y a los obligados al régimen cambiario se les vulnera el derecho al debido proceso y las garantías concomitantes a este derecho.

En cuanto a la relación entre el debido proceso y la seguridad jurídica, se evidencia que el régimen sancionatorio cambiario vulnera el debido proceso y esto a su vez genera una inseguridad jurídica. La

80 Corte Constitucional. Sentencia C-496. Expediente D-8984 (05 de agosto de 2012). M.P. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub.  
81 COLOMBIA. CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia C-713. Expediente D-10451 (12 de septiembre de 2012). M.P. Mauricio Gonzales Cuervo.

82 Corte Constitucional. Sentencia C-843. Expediente D-2348 (27 de octubre de 1999). M.P. Alejandro Martínez Caballero.  
83 Corte Constitucional. Sentencia C-796. Expediente D-4997 (24 de agosto de 2004). M.P. Rodrigo Escobar Gil.

Sentencia C-506 de 2002 citada en la Sentencia C-491 de 2016 establece que “el debido proceso administrativo busca (i) asegurar el ordenado funcionamiento de la administración, (ii) la validez de sus propias actuaciones y, (iii) resguardar el derecho a la seguridad jurídica y a la defensa de los administrados”.

Ahora bien, bajo este entendido se evidencia que el debido proceso no solo busca un buen funcionamiento de la administración y la validez de sus actuaciones, sino, también, resguardar el derecho a la seguridad jurídica y a la defensa de los administrados. Por lo tanto, si no se protege el debido proceso de los obligados al régimen sancionatorio cambiario, no se está resguardando el derecho a la seguridad jurídica. Lo anterior, implica el siguiente orden lógico: 1) el régimen sancionatorio cambiario vulnera el debido proceso; y 2) dado que el debido proceso garantiza el derecho a la seguridad jurídica, el régimen sancionatorio cambiario también vulnera la seguridad jurídica. Por lo expuesto previamente, ahora es pertinente el análisis que determina el posible impacto de la falta de seguridad jurídica (del régimen sancionatorio cambiario) en el crecimiento económico del país.

#### IV. Seguridad jurídica y crecimiento económico

En teoría económica, el crecimiento económico debe ser uno de los fines fundamentales hacia los que la política debe apuntar. La relación entre el derecho y la economía se evidencia desde el Código de Hammurabi (1700 a. C), que determinaba reglas en materia de salarios e intereses, y el Código de Shulgi (2000 a. C), que señalaba que la idea de restablecimiento de la justicia llevaba implícitos cambios en la situación económica<sup>84</sup>. Según Alarcón, esta innegable influencia ha evolucionado a lo largo de la historia y ha sido un punto clave de análisis para múltiples economistas y juristas para construir una metodología de estudio<sup>85</sup>. Esta metodología denominada el análisis económico del derecho ha cobrado gran relevancia y con ella

*Se han logrado varios premios Nobel de economía; así, James Buchanan en 1986 (bases contractuales constitucionales aplicables a la adopción de decisiones políticas y económicas); Ronald Coase en 1991 (análisis de los costos de transacción y la asignación de los derechos de propiedad); (...) y Oliver Hart y Bengt Holmström en 2016 (análisis de contratos) entre otros<sup>86</sup>.*

Bajo este orden de ideas, el análisis económico del derecho surge de una relación intrínseca entre dos de las ciencias sociales más importantes en una sociedad y, por lo tanto, es de suma relevancia estudiar el posible impacto que tiene el régimen estudiado en la economía del país. Ahora bien, en el presente

84 Arjona y Rubio (2002) en Alarcón, Andrea. “Análisis Económico Del Derecho: Principales Antecedentes Metodológicos”. Universidad Católica. p. 140. Recuperado de: [https://repository.ucatolica.edu.co/bitstream/10983/22592/1/la-pregunta-por-el-metodo\\_Cap06.pdf](https://repository.ucatolica.edu.co/bitstream/10983/22592/1/la-pregunta-por-el-metodo_Cap06.pdf)

85 *Ibidem*.

86 *Ibidem*., p. 141.

escrito, no se busca probar una correlación directa entre la falta de seguridad jurídica del régimen sancionatorio cambiario y su impacto en la economía del país, en su lugar, se propone una línea de estudio de suma relevancia para abordar dicho impacto.

Para empezar, en el texto de María Fernanda Restrepo: “Evolución del régimen cambiario colombiano: análisis comparativo de las principales modificaciones en materia sancionatoria del Decreto 1074 de 1999 y del Decreto 2045 de 2011”, la autora realiza una comparación entre ambos decretos y concluye, entre otros aspectos, que el Decreto 2245 de 2011 es más flexible que el anterior. Ahora bien, según el estudio realizado, Restrepo encontró que “durante el año 2010 y el I semestre de 2011 se recaudaron \$11.419.074.954 millones de pesos” (tiempo en el que estuvo vigente el Decreto 1074 de 1999). Por otro lado, para el II semestre de 2011 y el año 2012 (el primer año y medio de vigencia del Decreto 2245 de 2011) se obtuvo un recaudo de \$2.501.476.364 millones de pesos<sup>87</sup>. De manera que, la autora encontró una relación entre la flexibilización del régimen y el recaudo por la DIAN: “En efecto, se hace evidente una reducción considerable de los montos recaudados por la DIAN en dos lapsos de tiempo iguales. Esto se debe a las modificaciones hechas por el Decreto 2245 de 2011 donde gran parte de las sanciones se reducen de 200% a 100%”.

Frente al estudio antes mencionado, es pertinente resaltar como crítica, que de igual forma, el objetivo de un régimen no debe ser el recaudo. Si este fuera el objetivo, se encontrarían sanciones de hasta un 500%. De hecho, en base a lo expuesto en el Capítulo II del presente escrito, “El régimen cambiario tiene por objeto promover el desarrollo económico y social y el equilibrio cambiario<sup>88</sup>. Asimismo, el artículo 2 de la Ley 9ª de 1991 (Ley General de Cambios) también establece que las regulaciones que se expidan en desarrollo de la presente ley deberán tener como objetivo:

- a) *Propiciar la internacionalización de la economía colombiana con el fin de aumentar su competitividad en los mercados externos.*
- b) *Promover, fomentar y estimular el comercio exterior de bienes y servicios, en particular las exportaciones, y la mayor libertad en la actuación de los agentes económicos en esas transacciones. (...)*
- c) *Estimular la inversión de capitales del exterior en el país. (...).*

Todo lo anterior, “con arreglo a los principios de economía, celeridad, eficacia, imparcialidad, publicidad y contradicción, orientadores de las actuaciones administrativas<sup>89</sup>. Bajo este orden de ideas, el Gobierno Nacional debe basarse en dichos principios y objetivos para regular los cambios internacio-

87 Restrepo, María Fernanda. Evolución del régimen cambiario colombiano: análisis comparativo de las principales modificaciones en materia sancionatoria del Decreto 1074 de 1999 y del Decreto 2045 de 2011. Informe académico final de prácticas y pasantías para optar por el título de Profesional en Negocios y Relaciones Internacionales. Universidad de la Salle, 2017. p.28. Disponible en: [https://ciencia.lasalle.edu.co/negocios\\_relaciones/71](https://ciencia.lasalle.edu.co/negocios_relaciones/71)

88 Artículo 2 de la Ley 9 (enero 17 de 1991). “Por la cual se dictan normas generales a las que deberá sujetarse el Gobierno Nacional para regular los cambios internacionales y se adoptan medidas complementarias.”

89 *Ibidem*.

nales. Es por esto, que para poder promover el desarrollo económico, las exportaciones, el comercio exterior, las transacciones en el mercado de cambios internacionales y propiciar la internacionalización de la economía, es pertinente estudiar los efectos económicos de contar con una regulación de cambios internacionales cuya idiosincrasia es la de un régimen con normativa dispersa, estricta y que difícilmente garantiza el debido proceso y la seguridad jurídica.

Ahora bien, hay que tener presente que con la flexibilización de las sanciones se reduce el costo que asume la persona natural o jurídica en un mercado. Bajo este supuesto de hecho, el valor esperado del costo (del obligado al régimen cambiario) es la probabilidad de la sanción por incurrir en el mercado de cambios internacionales. De esta forma, la flexibilización de la sanción afecta la función de costos que determina la función de oferta del mercado. Razón por la cual, al reducir las sanciones, se reduce el valor esperado de la sanción, se reducen los costos y esto genera un posible incentivo para transar en el mercado.

Adicionalmente, al analizar el *Doing Business Index*, que es un indicador publicado por el Banco Mundial para estudiar la facilidad de hacer negocios en un país, se evidencia que en el período de flexibilización hubo un incremento de este indicador en el país<sup>97</sup>. A mayor detalle, el *Doing Business Index* proporciona una medición cuantitativa de las regulaciones sobre apertura de empresa, comercio transfronterizo, protección de inversores, entre otros.

En el caso de la regulación de comercio transfronterizo, el *Doing Business Index* mide el tiempo y el costo asociado con la exportación e importaciones de bienes y el número de los documentos necesarios para completar la transacción<sup>98</sup>. De manera que, al ser uno de los costos asumidos la probabilidad de sanción, con una reducción de este costo, la medición del indicador en el caso del comercio transfronterizo incrementa.

En efecto, el *Doing Business Index* en Colombia en el año 2010 fue de 65,70 y en el año 2012 fue de 69,03<sup>91</sup>. Esto significa que, en el transcurso de dos años, con la reducción de la cuantía de las sanciones para operaciones de cambios internacionales, el indicador subió en una escala 3,33 puntos (de manera general). De modo que, de probarse una relación directa entre la flexibilización de las sanciones y el incremento de transacciones en el mercado de cambios internacionales, sería posible concluir que al estar frente a un poder punitivo menos radical, se incentiva la realización de operaciones de cambio y, por ende, se promueve la participación en dicho mercado al no existir el miedo latente de una sanción drásticamente alta.

Por otro lado, más allá del carácter estricto del régimen sancionatorio cambiario, se evidencia la carencia de garantías judiciales para la protección del debido proceso y la seguridad jurídica. En relación a

90 Doing Business Organization. Annual Report- About Doing Business. 2019. Disponible en: <https://www.doingbusiness.org/content/dam/doingBusiness/media/Annual-Reports/English/DB19-Chapters/DB19-About-Doing-Business.pdf>

91 Colombia-Doing Business. En Country Economy, página web. Disponible en: <https://countryeconomy.com/business/doing-business/colombia>

este argumento, el escrito *What Is The Effect Of U.S.-led Sanctions On A Target Nation's Foreign Currency Exchange Rate?* Matthew U. Smith encontró que las sanciones están asociadas con un impacto positivo desde el punto de vista estadístico en los tipos de cambio a largo plazo, cuando se controlan diversas variables económicas y de guerra<sup>92</sup>. Según el autor, esto está sustentado por el hecho de que es probable que los inversores, los especuladores de divisas y los socios comerciales dejen de invertir en un país donde existe incertidumbre económica.

Ahora bien, un análisis más profundo sobre el estudio antes mencionado evidencia que posiblemente el verdadero impacto de las sanciones en el estudio realizado por Smith es que estas generan mayor seguridad jurídica y, por ende, no se está frente a una incertidumbre económica. Dicho esto, a pesar de que este estudio no midió en ningún momento el desarrollo económico, sino el impacto positivo que tienen las sanciones en los tipos de cambio, este nuevo panorama lleva al siguiente razonamiento: si los inversores, los especuladores de divisas y los socios comerciales dejen de invertir en un país donde existe incertidumbre económica, ¿de qué forma la seguridad jurídica del régimen sancionatorio cambiario influye en el desarrollo económico de un país?

La pregunta anterior es de suma relevancia, porque si se estudia el régimen sancionatorio cambiario en Colombia se está frente a un panorama distinto, puesto que en Colombia las sanciones generan de por sí una falta de seguridad jurídica, pues no están debidamente tipificadas y no otorgan una garantía plena al debido proceso. En otras palabras, a pesar de que el estudio de Smith encontró que las sanciones tienen un impacto positivo en los tipos de cambio, este impacto positivo se debe a una mayor seguridad jurídica. Este no es el caso para Colombia, porque, como se mencionó anteriormente, la idiosincrasia propia del régimen sancionatorio cambiario implica una inseguridad jurídica que, al contrario, puede desincentivar la inversión.

Ahora, es pertinente hacer una breve salvedad sobre el crecimiento económico. Para empezar, el crecimiento económico se define por el PIB. El PIB está compuesto por las siguientes variables: 1) consumo personal; 2) inversión privada; 3) consumo gubernamental; 4) exportaciones; 5) importaciones; y 6) exportaciones netas. De tal forma que el PIB = consumo personal + inversión privada + consumo gubernamental + (exportaciones - importaciones)<sup>93</sup>. Esto significa que, para poder hablar sobre el impacto del régimen sancionatorio cambiario en el crecimiento económico, es necesario estudiar el impacto que este tiene en alguna de estas variables.

En efecto, según Cárdenas, et al. en los Efectos de la política cambiaria sobre el crecimiento económico, en un periodo de flexibilidad controlada 2000-2016, “las exportaciones es la variable que mayor

92 Smith, Mathew. “What Is The Effect Of U.S.-led Sanctions On A Target Nation's Foreign Currency Exchange Rate?” A thesis submitted to the faculty of the Graduate School of Arts and Sciences of Georgetown University in partial fulfillment of the requirements for the degree of Master of Public Policy in Public Policy. p. 32. Washington, DC. Abril 19, 2013.

93 Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE). *Producto interno Bruto*. Disponible en: [https://www.dane.gov.co/files/faqs/faq\\_pib.pdf](https://www.dane.gov.co/files/faqs/faq_pib.pdf)

volatilidad tiene sobre el PIB<sup>94</sup>, es decir que los cambios en las exportaciones son los que más influyen sobre el crecimiento económico. De esta forma, un régimen cambiario que genere seguridad jurídica a su vez implica un impacto positivo en las exportaciones del país, dado que la seguridad jurídica puede incentivar la realización de operaciones de cambio internacionales (entre ellas las exportaciones). Por ende, al estar frente a un régimen sancionatorio cambiario que no genere seguridad jurídica, se puede estar viendo afectado el crecimiento económico del país.

## V. Conclusión

En síntesis, el régimen sancionatorio cambiario en Colombia ha sido objeto de varias demandas de inconstitucionalidad, en las cuales se alega la vulneración del debido proceso y el principio de legalidad (entre otros). Frente a esto, la Corte Constitucional ha establecido un precedente jurisprudencial encaminado a la determinación de que en el régimen sancionatorio cambiario existe una “tipificación indirecta” y que, al no ser comparable con el régimen penal ordinario, no se vulnera el debido proceso ni el principio de legalidad. Sin embargo, en el presente escrito se desarrollaron los argumentos sobre por qué el *ius puniendi* del Estado no está debidamente regulado en el régimen sancionatorio cambiario. De manera que, no se está garantizando la plena vigencia de los derechos y garantías perseguidos por el Estado de Derecho.

En efecto, la institución jurídica de la infracción continuada le otorga a los funcionarios un poder punitivo amplio, para extender de forma artificial el término de caducidad de la acción sancionatoria cambiaria; potestad que vulnera el debido proceso. Por otro lado, el artículo 3 del Decreto 1746 de 1991 establece que quienes infrinjan el régimen cambiario serán sancionados con la imposición de una multa de hasta el 200% del monto de la infracción cambiaria comprobada y, conforme a las condiciones objetivas del caso, el funcionario podrá graduar la sanción. Por su parte, el artículo 33 del Decreto 2245 de 2011 le otorga a la DIAN una competencia residual para encajar infracciones que no han sido contempladas. De esta forma, los funcionarios tanto de la DIAN como de la Supersociedades cuentan con un poder punitivo amplio para encajar conductas que no están debidamente tipificadas como infracción y sancionarlas arbitrariamente basándose en sus criterios propios. Además, al otorgarle la potestad al funcionario de graduar la sanción conforme a las condiciones objetivas del caso, se avala un alto grado de discrecionalidad que vulnera en toda su esencia las garantías plenas del debido proceso.

En otras palabras, en el régimen sancionatorio cambiario el juzgador no cuenta con los criterios de proporcionalidad que debe tener en cuenta al imponer en concreto la sanción y en vez de restringir razonablemente el poder discrecional de la autoridad que detenta el poder sancionador, el régimen

---

94 Cárdenas, Cristian., Cortés, Bryan & González, Santiago. (2018). Efectos de la política cambiaria sobre el crecimiento económico, en un periodo de flexibilidad controlada 2000-2016. Monografía presentada para obtener el título de Economista. Universidad de la Salle, 2018, p.54. Disponible en: <https://ciencia.lasalle.edu.co/economia/553>

sancionatorio cambiario avala un alto grado de arbitrariedad.

Asimismo, el régimen sancionatorio cambiario es un régimen de responsabilidad objetivo. Esta es una excepción al modelo predominante de responsabilidad, que es la subjetiva. Dicha excepción es justificada por la Corte Constitucional con base a la importancia del orden económico y la diferencia que existe entre el régimen penal ordinario y el régimen sancionatorio cambiario. No obstante, el sistema penal también protege el orden social y económico y predomina en él un régimen de responsabilidad subjetivo. Lo anterior, resulta preocupante al estudiarse de manera concomitante al panorama previamente expuesto, dado que, no se parte de la buena fe del investigado y, por ende, la aplicación de las sanciones administrativas en el régimen cambiario se encuentran limitadas por las garantías del debido proceso; garantías que incluso están siendo vulneradas por el mismo régimen.

Bajo este orden de ideas, el régimen sancionatorio cambiario vulnera el debido proceso de los investigados; y, al desconocer este régimen las garantías plenas del debido proceso, se desconoce el derecho a la seguridad jurídica. Lo anterior, debido a que el debido proceso administrativo busca no solo asegurar el ordenado funcionamiento de la administración sino también resguardar el derecho a la seguridad jurídica y a la defensa de los administrados.

Ahora bien, la falta de seguridad jurídica avalada por el régimen sancionatorio cambiario podría estar dando lugar a una incertidumbre económica en el mercado colombiano de cambios internacionales. En especial, porque en el mercado de cambios internacionales, la seguridad jurídica es un factor que genera incentivos económicos. Asimismo, al regular el régimen cambiario todas las transacciones que implican un pago o transferencia de divisas o títulos representativos de las mismas con el exterior, el régimen sancionatorio cambiario no solo condena operaciones de gran sustancia económica, sino que a su vez, genera un significativo impacto en la economía del país.

Para terminar, las conclusiones que aporta la presente investigación se centran principalmente en que el régimen sancionatorio cambiario (bajo competencia de la Supersociedades y la DIAN) vulnera las garantías plenas del debido proceso y el derecho a la seguridad jurídica. Por lo tanto, a pesar de que se estableció un panorama amplio para conocer y comprender los principales problemas relacionados al régimen sancionatorio en materia cambiaria en Colombia y los posibles efectos económicos de esta coyuntura, es de suma relevancia un futuro estudio que aborde a cabalidad las implicaciones jurídicas y económicas de esta situación.

## Bibliografía

### Normatividad

Ley 7 (enero 16 de 1991). “Por la cual se dictan normas generales a las cuales debe sujetarse el Gobierno Nacional para regular el comercio exterior del país, se crea el Ministerio de Comercio Exterior, se determina la composición y funciones del Consejo Superior de Comercio Exterior, se crean el Banco de Comercio Exterior y el Fondo de Modernización Económica, se confieren unas autorizaciones y se dictan otras disposiciones.” [en línea]. Santa Fe de Bogotá, D.C.: Diario oficial: 1991. n. 39631. [Consultado el 27 de julio de 2021]. Disponible en: <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=67199>

Ley 9 (enero 17 de 1991). “Por la cual se dictan normas generales a las que deberá sujetarse el Gobierno Nacional para regular los cambios internacionales y se adoptan medidas complementarias.” [en línea]. Santa Fe de Bogotá, D.C.: Diario oficial: 1991. n. 39634. [Consultado el 28 de julio de 2021]. Disponible en: <https://www.banrep.gov.co/sites/default/files/paginas/LEY09DE1991CONHIPERV INCULOS-1.pdf>

Presidente de Colombia. Decreto 1746 (julio

04 de 1991). Por medio del cual se establece el Régimen Sancionatorio y el Procedimiento Administrativo Cambiario a seguir por la Superintendencia de Cambios [en línea]. Santa Fe de Bogotá, D.C.: Diario oficial: 1991. n. 39889. [Consultado el 27 de junio de 2021]. Disponible en: <https://www.suin-juriscol.gov.co/viewDocument.asp?id=1343393>

Presidente de Colombia. Decreto 2116

(diciembre 29 de 1992). Por medio del cual se suprime la Superintendencia de Cambios [en línea]. Santa Fe de Bogotá, D.C.: Diario oficial: 1992. n. 40703. [Consultado el 27 de julio de 2021]. Disponible en: <https://www.suin-juriscol.gov.co/viewDocument.asp?id=1343393>

Presidente de Colombia. Decreto 4327

(noviembre 26 de 2005). Por el cual se fusiona la Superintendencia Bancaria de Colombia en la Superintendencia de Valores y se modifica su estructura. [en línea]. Santa Fe de Bogotá, D.C.: Diario oficial: 2005. n. 46104. [Consultado el 27 de julio de 2021]. Disponible en: [http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/decreto\\_4327\\_2005.html](http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/decreto_4327_2005.html)

Presidente de Colombia. Decreto 2245 (junio

28 de 2011). Por el cual se establece el Régimen Sancionatorio y el Procedimiento Adminis-

trativo Cambiario a seguir por la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales [en línea]. Santa Fe de Bogotá, D.C.: Diario oficial: 2011. n. 48114. pág.

2. [Consultado el 27 de junio de 2021]. Disponible en: <http://www.suin-juriscol.gov.co/viewDocument.asp?id=1424757>

Presidente de Colombia. Decreto 1736

(diciembre 22 de 2020). *Por el cual se modifica la estructura de la Superintendencia de Sociedades*. [en línea]. Santa Fe de Bogotá, D.C [Consultado el 2 de mayo de 2022]. Disponible en: <https://www.banrep.gov.co/sites/default/files/reglamentacion/compendio-res-ext-1-de-2018.pdf>

## Jurisprudencia

Consejo de Estado, Sección Tercera. Sentencia n. 23039. (9 de mayo del 2012).

Corte Constitucional. Sentencia C-564. Expediente D-2642 (17 de mayo del 2000). M.P. Alfredo Beltrán Sierra

Corte Constitucional. Sentencia C-599. Expediente D-2642 (10 de diciembre de 1992). M.P. Fabio Morón Díaz.

Corte Constitucional. Sentencia C-491. Expediente D-11249 (14 de septiembre de 2016). M.P. Luis Ernesto Vargas Silva.

Corte Constitucional. Sentencia C-341. Expediente D-9145 (4 de junio de 2014). M.P. Mauricio Gonzales Cuervo.

Corte Constitucional. Sentencia T-254. Expediente T-10505 (30 de junio de 1993). M.P. Antonio Barera Carbonell.

Corte Constitucional. Sentencia C-412. Expediente D-10485 (01 de julio de 2015). M.P. Alberto Rojas Ríos.

Corte Constitucional. Sentencia C-496. Expediente D-8984 (05 de agosto de 2012). M.P. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub.

Corte Constitucional. Sentencia C-713. Expediente D-10451 (12 de septiembre de 2012). M.P. Mauricio Gonzales Cuervo.

Corte Constitucional. Sentencia C-843. Expediente D-2348 (27 de octubre de 1999). M.P. Alejandro Martínez Caballero.

Corte Constitucional. Sentencia C-796. Expediente D-4997 (24 de agosto de 2004). M.P. Rodrigo Escobar Gil.

## Doctrina

- Arjona Y Rubio en Alarcón, Andrea. (2002) “Análisis Económico Del Derecho: Principales Antecedentes Metodológicos”. Universidad Católica. p.140. Recuperado de: [https://repository.ucatolica.edu.co/bitstream/10983/22592/1/la-pregunta-por-el-metodo\\_Capo6.pdf](https://repository.ucatolica.edu.co/bitstream/10983/22592/1/la-pregunta-por-el-metodo_Capo6.pdf)
- Arenas, Hugo., (2017), “El Régimen de Responsabilidad Objetiva”. En: Legis Editorial S.A. p.4. ISBN EBOOK: 978-958-767-572-6.
- Buitrago, Bibiana y MARTÍNEZ, Carolina., (2019). *Las infracciones y las sanciones en materia cambiaria*. Capítulo en: “Análisis crítico del sistema sancionador tributario en Colombia actualizado con la ley 1943 de 2018”. Universidad Externado de Colombia, Facultad de Derecho, No.1081. Disponible en: <https://jhrcorp.co/wp-content/uploads/2019/04/Articulo-Infracciones-y-Sanciones-Bibiana-Buitrago-y-Carolina-Martinez.pdf>
- Cárdenas, Cristian., Cortés, Bryan & Gonzalez, Santiago. (2018). Efectos de la política cambiaria sobre el crecimiento económico, en un periodo de flexibilidad controlada 2000-2016. Monografía presentada para obtener el título de Economista. Universidad de la Salle, 2018. Disponible en: <https://ciencia.lasalle.edu.co/economia/553>
- Cámara de Comercio de Bogotá. “Informe de exportaciones”. (2021), DANE. 31 de Enero, Disponible en: <https://www.ccb.org.co/observatorio/Analisis-Economico/Analisis-Economico/Crecimiento-economico/Informe-de-exportaciones>
- DIAN, “¿Qué es el régimen cambiario?”, Disponible en: <https://www.dian.gov.co/atencionciudadano/infoconsulta/Paginas/ControlCambiario.aspx#:~:text=Los%20cambios%20internacionales%20se%20pueden,t%C3%ADtulos%20representativos%20de%20las%20mismas.>
- DOING BUISNESS INDEX. Annual Report- About Doing Business. 2019.  
Disponible en: <https://www.doingbusiness.org/content/dam/doingBusiness/media/Annual-Reports/English/DB19-Chapters/DB19-About-Doing-Business.pdf>
- Departamento Administrativo Nacional de Estadística. *Producto interno Bruto*.  
Disponible en: [https://www.dane.gov.co/files/faqs/faq\\_pib.pdf](https://www.dane.gov.co/files/faqs/faq_pib.pdf)

Gordillo, Juan Camilo., “Diseño de una cartilla del régimen sancionatorio y procedimiento administrativo en materia cambiaria, establecido en el decreto ley 2245 de 2011”. Universidad cooperativa de Colombia, Facultad de ciencias económicas y administrativas. 2018. [Consultado el 27 de junio de 2021].

Disponible en: [https://repository.ucc.edu.co/bitstream/20.500.12494/6049/1/2018\\_Gordillo\\_Dise%C3%B1o\\_Cartilla\\_2245.pdf](https://repository.ucc.edu.co/bitstream/20.500.12494/6049/1/2018_Gordillo_Dise%C3%B1o_Cartilla_2245.pdf)

Hernández, R, et al. “Metodología de la investigación”. Primera edición por

McGRAW - HILL INTERAMERICANA DE MÉXICO, S.A. de C.V. Atlacomulco

499 - 501, Fracc. Ind. San Andrés Atoto, 53500 Naucalpan de Juárez, Edo. de México Miembro de la Cámara Nacional de la Industria Editorial, 1991. Reg. Núm. 1890 ISBN 968-422-931-3 3456789012 P.E-919087654123 [Edición electrónica].

Disponible en: <https://www.uv.mx/personal/cbustamante/files/2011/06/Metodologia-de-la-Investigaci%C3%83%C2%B3n-Sampieri.pdf>

Ortega, Francisco., “Explicaciones y comentarios a la reforma del estatuto cambiario”. Notas Editoriales publicadas en la Revista del Banco de la República, 1990. 15p. Núm. 756, vol L.XIII.

Sánchez, Fabio, et al. “Crisis cambiarias en Colombia bajo tipo de cambio fijo: 1938- 1967”. Universidad de los Andes: Documento CEDE 2005-32, 57p. ISSN: 19657-7191 [edición electrónica].

Smith, Matthew. “What Is The Effect Of U.S.-led Sanctions On A Target Nation’s Foreign Currency Exchange Rate?” A thesis submitted to the faculty of the Graduate School of Arts and Sciences of Georgetown University in partial fulfillment of the requirements for the degree of Master of Public Policy in Public Policy. Washington, DC April 19, 2013.

Restrepo, María Fernanda. Evolución del régimen cambiario colombiano: análisis comparativo de las principales modificaciones en materia sancionatoria del Decreto 1074 de 1999 y del Decreto 2045 de 2011. Informe académico final de prácticas y pasantías para optar por el título de Profesional en Negocios y Relaciones Internacionales. Universidad de la Salle, 2017. Disponible en: [https://ciencia.lasalle.edu.co/negocios\\_relaciones/71](https://ciencia.lasalle.edu.co/negocios_relaciones/71)

Texto Jurídico: Demanda De Inconstitucionalidad Contra Los Numerales 10 Y 27 Del Artículo 3 Del Decreto 2245 De 2011 “Por El Cual Se Establece El Régimen Sancionatorio Y El Procedimiento Administrativo Cambiario A Seguir Por La Dirección De Impuestos Y Aduanas Nacionales”. Disponible en: <https://repositorio.uniandes.edu.co/bitstream/handle/1992/44717/u830890.pdf?sequence=>

Virgoli, Julio E.S. “La razón ausente. Ensayo sobre criminología y crítica política”.

Editores del Puerto, Buenos Aires: 2005 en DIAZ, Lina., “Algunas consideraciones sobre el castigo. una perspectiva desde la sociología”. Revistas Universidad Externado de Colombia. 2007 p.146 [edición electrónica].