

Volumen 5 - Número Especial- Octubre/Diciembre 2018

REVISTA INCLUSIONES

INSTITUTO VENEZOLANO DE HUMANIDADES Y CIENCIAS SOCIALES

ISSN 0719-4706

Homenaje a

Rodolfo Cruz Vadillo

MIEMBRO DE HONOR COMITÉ INTERNACIONAL

REVISTA INCLUSIONES

221 B

WEB SCIENCES

CUERPO DIRECTIVO

Directora

Mg. © Carolina Cabezas Cáceres
Universidad de Los Andes, Chile

Subdirector

Dr. Andrea Mutolo
Universidad Autónoma de la Ciudad de México, México

Dr. Juan Guillermo Mansilla Sepúlveda
Universidad Católica de Temuco, Chile

Editor

Drdo. Juan Guillermo Estay Sepúlveda
Editorial Cuadernos de Sofía, Chile

Editor Científico

Dr. Luiz Alberto David Araujo
Pontificia Universidad Católica de Sao Paulo, Brasil

Cuerpo Asistente

Traductora Inglés

Lic. Pauline Corthorn Escudero
Editorial Cuadernos de Sofía, Chile

Traductora: Portugués

Lic. Elaine Cristina Pereira Menegón
Editorial Cuadernos de Sofía, Chile

Portada

Sr. Felipe Maximiliano Estay Guerrero
Editorial Cuadernos de Sofía, Chile

COMITÉ EDITORIAL

Dra. Carolina Aroca Toloza
Universidad de Chile, Chile

Dr. Jaime Bassa Mercado
Universidad de Valparaíso, Chile

Dra. Heloísa Bellotto
Universidad de Sao Paulo, Brasil

Dra. Nidia Burgos
Universidad Nacional del Sur, Argentina

Mg. María Eugenia Campos
Universidad Nacional Autónoma de México, México

Dr. Lancelot Cowie
Universidad West Indies, Trinidad y Tobago

Dr. Francisco José Francisco Carrera
Universidad de Valladolid, España

Mg. Keri González
Universidad Autónoma de la Ciudad de México, México

Dr. Pablo Guadarrama González
Universidad Central de Las Villas, Cuba

Mg. Amelia Herrera Lavanchy
Universidad de La Serena, Chile

Dr. Aleksandar Ivanov Katrandzhiev
Universidad Suroeste Neofit Rilski, Bulgaria

Mg. Cecilia Jofré Muñoz
Universidad San Sebastián, Chile

Mg. Mario Lagomarsino Montoya
Universidad de Valparaíso, Chile

Dr. Claudio Llanos Reyes

Pontificia Universidad Católica de Valparaíso, Chile

Dr. Werner Mackenbach

*Universidad de Potsdam, Alemania
Universidad de Costa Rica, Costa Rica*

Mg. Rocío del Pilar Martínez Marín

Universidad de Santander, Colombia

Ph. D. Natalia Milanesio

Universidad de Houston, Estados Unidos

Dra. Patricia Virginia Moggia Münchmeyer

Pontificia Universidad Católica de Valparaíso, Chile

Ph. D. Maritza Montero

Universidad Central de Venezuela, Venezuela

Mg. Liliana Patiño

Archiveros Red Social, Argentina

Dra. Eleonora Pencheva

Universidad Suroeste Neofit Rilski, Bulgaria

Dra. Rosa María Regueiro Ferreira

Universidad de La Coruña, España

Mg. David Ruete Zúñiga

Universidad Nacional Andrés Bello, Chile

Dr. Andrés Saavedra Barahona

Universidad San Clemente de Ojrid de Sofía, Bulgaria

Dr. Efraín Sánchez Cabra

Academia Colombiana de Historia, Colombia

Dra. Mirka Seitz

Universidad del Salvador, Argentina

Dra. Leticia Celina Velasco Jáuregui

*Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores
de Occidente ITESO, México*

COMITÉ CIENTÍFICO INTERNACIONAL

Comité Científico Internacional de Honor

Dr. Adolfo A. Abadía

Universidad ICESI, Colombia

Dr. Carlos Antonio Aguirre Rojas

Universidad Nacional Autónoma de México, México

Dr. Martino Contu

Universidad de Sassari, Italia

Dr. Luiz Alberto David Araujo

Pontificia Universidad Católica de Sao Paulo, Brasil

Dra. Patricia Brogna

Universidad Nacional Autónoma de México, México

Dr. Horacio Capel Sáez

Universidad de Barcelona, España

Dr. Javier Carreón Guillén

Universidad Nacional Autónoma de México, México

Dra. Isabel Cruz Ovalle de Amenabar

Universidad de Los Andes, Chile

Dr. Rodolfo Cruz Vadillo

*Universidad Popular Autónoma del Estado de
Puebla, México*

Dr. Adolfo Omar Cueto

Universidad Nacional de Cuyo, Argentina

Dr. Miguel Ángel de Marco

Universidad de Buenos Aires, Argentina

Dra. Emma de Ramón Acevedo

Universidad de Chile, Chile

Dr. Gerardo Echeita Sarrionandia

Universidad Autónoma de Madrid, España

Dra. Patricia Galeana

Universidad Nacional Autónoma de México, México

Dra. Manuela Garau

Centro Studi Sea, Italia

Dr. Carlo Ginzburg Ginzburg

*Scuola Normale Superiore de Pisa, Italia
Universidad de California Los Ángeles,
Estados Unidos*

Dr. José Manuel González Freire

Universidad de Colima, México

Dra. Antonia Heredia Herrera

Universidad Internacional de Andalucía, España

Dr. Eduardo Gomes Onofre

Universidade Estadual da Paraíba, Brasil

Dra. Blanca Estela Zardel Jacobo

Universidad Nacional Autónoma de México, México

Dr. Miguel León-Portilla

Universidad Nacional Autónoma de México, México

Dr. Miguel Ángel Mateo Saura

*Instituto de Estudios Albacetenses “don Juan
Manuel”, España*

Dr. Carlos Tulio da Silva Medeiros

Diálogos en MERCOSUR, Brasil

Dr. Álvaro Márquez-Fernández

Universidad del Zulia, Venezuela

Dr. Oscar Ortega Arango

Universidad Autónoma de Yucatán, México

Dr. Antonio-Carlos Pereira Menaut

Universidad Santiago de Compostela, España

Dr. José Sergio Puig Espinosa

Dilemas Contemporáneos, México

Dra. Francesca Randazzo

*Universidad Nacional Autónoma de Honduras,
Honduras*

Dra. Yolanda Ricardo

Universidad de La Habana, Cuba

Dr. Manuel Alves da Rocha

Universidade Católica de Angola Angola

Mg. Arnaldo Rodríguez Espinoza

Universidad Estatal a Distancia, Costa Rica

Dr. Miguel Rojas Mix

*Coordinador la Cumbre de Rectores Universidades
Estatales América Latina y el Caribe*

Dr. Luis Alberto Romero

CONICET / Universidad de Buenos Aires, Argentina

Dra. Maura de la Caridad Salabarría Roig

Dilemas Contemporáneos, México

Dr. Adalberto Santana Hernández

*Universidad Nacional Autónoma de México,
México*

Dr. Juan Antonio Seda

Universidad de Buenos Aires, Argentina

Dr. Saulo Cesar Paulino e Silva

Universidad de Sao Paulo, Brasil

Dr. Miguel Ángel Verdugo Alonso

Universidad de Salamanca, España

Dr. Josep Vives Rego

Universidad de Barcelona, España

Dr. Eugenio Raúl Zaffaroni

Universidad de Buenos Aires, Argentina

Comité Científico Internacional

Mg. Paola Aceituno

Universidad Tecnológica Metropolitana, Chile

Ph. D. María José Aguilar Idañez

Universidad Castilla-La Mancha, España

Mg. Elian Araujo

Universidad de Mackenzie, Brasil

Mg. Romyana Atanasova Popova

Universidad Suroeste Neofit Rilski, Bulgaria

Dra. Ana Bénard da Costa

Instituto Universitario de Lisboa, Portugal

Centro de Estudios Africanos, Portugal

Dra. Alina Bestard Revilla

*Universidad de Ciencias de la Cultura Física y
el Deporte, Cuba*

Dra. Noemí Brenta

Universidad de Buenos Aires, Argentina

Ph. D. Juan R. Coca

Universidad de Valladolid, España

Dr. Antonio Colomer Vialdel

Universidad Politécnica de Valencia, España

Dr. Christian Daniel Cwik

Universidad de Colonia, Alemania

Dr. Eric de Léséulec

INS HEA, Francia

Dr. Andrés Di Masso Tarditti

Universidad de Barcelona, España

Ph. D. Mauricio Dimant

Universidad Hebrea de Jerusalén, Israel

Dr. Jorge Enrique Elías Caro

Universidad de Magdalena, Colombia

Dra. Claudia Lorena Fonseca

Universidad Federal de Pelotas, Brasil

Dra. Ada Gallegos Ruiz Conejo

Universidad Nacional Mayor de San Marcos, Perú

Dr. Francisco Luis Giraldo Gutiérrez

*Instituto Tecnológico Metropolitano,
Colombia*

Dra. Carmen González y González de Mesa

Universidad de Oviedo, España

Mg. Luis Oporto Ordóñez

Universidad Mayor San Andrés, Bolivia

Dr. Patricio Quiroga

Universidad de Valparaíso, Chile

Dr. Gino Ríos Patio

Universidad de San Martín de Porres, Per

Dr. Carlos Manuel Rodríguez Arrechavaleta

*Universidad Iberoamericana Ciudad de
México, México*

Dra. Vivian Romeu

*Universidad Iberoamericana Ciudad de
México, México*

Dra. María Laura Salinas

Universidad Nacional del Nordeste, Argentina

Dr. Stefano Santasilia

Universidad della Calabria, Italia

Mg. Silvia Laura Vargas López

*Universidad Autónoma del Estado de
Morelos, México*

Dra. Jaqueline Vassallo

Universidad Nacional de Córdoba, Argentina

Dr. Evandro Viera Ouriques

Universidad Federal de Río de Janeiro, Brasil

Dra. María Luisa Zagalaz Sánchez

Universidad de Jaén, España

Dra. Maja Zawierzeniec

Universidad Wszechnica Polska, Polonia

Editorial Cuadernos de Sofía / Revista

Inclusiones / Santiago – Chile

Representante Legal

Juan Guillermo Estay Sepúlveda Editorial

Indización y Bases de Datos Académicas

Revista Inclusiones, se encuentra indizada en:



Information Matrix for the Analysis of Journals



CATÁLOGO



DOAJ DIRECTORY OF
OPEN ACCESS
JOURNALS





WZB

Berlin Social Science Center



uOttawa

Bibliothèque
Library



REX

BIBLIOTECA ELECTRÓNICA
DE CIENCIA Y TECNOLOGÍA



Ministerio de
Ciencia, Tecnología
e Innovación Productiva



Uniwersytet
Wrocławski



Stanford University
LIBRARIES



PRINCETON UNIVERSITY
LIBRARY

WESTERN
THEOLOGICAL SEMINARY



ROAD

DIRECTORY
OF OPEN ACCESS
SCHOLARLY
RESOURCES

**RETOS DE LA MODERNIZACIÓN DEL SISTEMA DE GESTIÓN DEL RIESGO EN EL MARCO
DE LA IMPLEMENTACIÓN DEL ESTATUTO ADUANERO DE 2016 EN COLOMBIA**

**CHALLENGES OF THE MODERNIZATION IN THE RISK MANAGEMENT SYSTEM
FOR THE IMPLEMENTATION OF 2016 CUSTOMS STATUTE IN COLOMBIA**

Lic. Jessica Jaramillo Espinosa
Universidad de La Salle, Colombia
jjaramillo72@unisalle.edu.co
Drdo. Cristian Yepes Lugo
Universidad de La Salle, Colombia
cyepes@unisalle.edu.co

Fecha de Recepción: 16 de agosto de 2018 – **Fecha de Aceptación:** 10 de septiembre de 2018

Resumen

El Estatuto Aduanero, expedido en marzo de 2016 en reemplazo del Decreto 2685 de 1999, pretende modernizar el sistema regulatorio que incide sobre las operaciones de comercio exterior en Colombia. Con la finalidad de facilitar y controlar los procedimientos de forma más eficiente, se apuesta por el fortalecimiento del Sistema de Administración del Riesgo a través de la introducción de figuras normativas innovadoras como el Modelo Único de Riesgo. Este modelo, fundamentado en la dinámica de estímulo-castigo, promete reducir los riesgos de incumplimiento y en consecuencia agilizar las operaciones para armonizar el nivel de eficiencia de las aduanas nacionales con sus pares internacionales. El presente documento analiza los retos que debe asumir la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales -DIAN- ante el proceso de modernización de la nueva regulación en orden de contener futuras eventualidades que impidan el logro de su objetivo. Para ello, se identifican los referentes teóricos asociados a la modernización como factor de riesgo y se caracteriza el Modelo Único de Riesgos en calidad de estrategia moderna propuesta por la DIAN; finalmente, se determinan los retos, asociados al riesgo aduanero, que tiene dicha institución con la puesta en marcha de esta innovación. Se encuentra entonces, que la introducción de estrategias modernas como el sistema de calificación de riesgo podría engendrar en sí mismo potenciales riesgos relacionados con la capacidad institucional para garantizar el funcionamiento eficiente del sistema.

Palabras Claves

Estatuto Aduanero 2016 – Sistema de Gestión del Riesgo – Perfiles de Riesgo Regulación Responsiva

Abstract

The Customs Statute, issued in March 2016 instead of the Decree 2685 of 1999, aims to modernize the regulatory system that impacts on the operations of foreign trade in Colombia. In order to facilitate and control procedures more efficiently, it bets to the strengthening of the Risk Management System through the introduction of innovative regulatory figures as the Single Risk Model. This, based on the dynamics of stimulus-punishment, promises to reduce the risks of non-compliance and thus streamline operations to harmonize the level of efficiency of the national customs with its international peers. This document identifies the challenges that the Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales - DIAN - should face at the modernization process of the New Regulation in order to contain future contingencies that inhibit the achievement of its objective. For this purpose, the theoretical references associated with modernization as a risk factor are identified and the Unique Risk Model is characterized as a modern strategy proposed by the DIAN, to determine the challenges associated with the customs risk that this institution has deal with at the implementation of this innovation. It is found, then, that the introduction of modern strategies such as the *risk rating system* could generate in itself potential risks related to the institutional capacity to guarantee the efficient functioning of the system.

Keywords

Customs Statute 2016 – Risk Management System – Risk Profiles Responsive Regulation

Introducción

Las dinámicas de intercambio comercial en el mundo se han tornado cada vez más complejas, por ello es necesario regularlas a través de marcos normativos dispuestos tanto a nivel global como en el ámbito local. El marco legal habilitado para ejercer dichas competencias en Colombia era el Decreto 2685, encargado de regular el ejercicio de las operaciones de comercio exterior al tiempo que era responsable de administrar el riesgo derivado de las mismas, respondiendo al contexto nacional en el momento de su publicación. Sin embargo, las múltiples modificaciones que se realizaron durante los 17 años de implementación de este documento -no sólo en términos de riesgo sino en términos generales- demostraron que los alcances del Decreto 2685 eran insuficientes para llevar a cabo la regulación de forma efectiva y acorde a las nuevas problemáticas.

No fue sino hasta principios del 2016 que, para atender las recomendaciones emitidas por el Convenio Internacional para la Simplificación y Armonización de los Regímenes Aduaneros (Convenio de Kyoto Revisado por la OMA), Colombia expidió el Decreto 390 de 2016 –Estatuto Aduanero 2016- para sustituir y mejorar las deficiencias del antiguo decreto 2685, particularmente en temas de control de riesgos y agilidad en los procesos. Teniendo en cuenta que el artículo 492 del Estatuto Aduanero 2016 establece el riesgo como *“la probabilidad de que no se cumpla con la normatividad aduanera vigente, y en general, con las obligaciones administradas por la DIAN”*; esta nueva regulación busca principalmente fortalecer los criterios y mecanismos de la gestión del riesgo en el accionar aduanero.

En el Convenio de Kyoto Revisado (CKR) la administración de riesgos se define como la aplicación sistemática de prácticas y procedimientos administrativos que proporcionan a la Aduana la información necesaria para manejar movimientos o envíos que presentan un riesgo. (Norma 6.3). En su prólogo, señala que la administración del riesgo es uno de los siete principios fundamentales de la facilitación del comercio. Dentro de los objetivos que la gestión del riesgo contempla en el Estatuto 2016, se encuentra la identificación, valoración y control de conductas que impliquen el incumplimiento de normas aduaneras, lo cual busca obtener un balance entre el estímulo al cumplimiento de las obligaciones y la facilitación de las operaciones de comercio exterior.

En la antigua regulación, Decreto 2685 de 1999, la preocupación por mantener el riesgo bajo control llevó a las autoridades a emplear métodos rigurosos pero poco eficientes en comparación con otras dinámicas de gestión emergentes, las cuales innovaron en: infraestructura, tecnología y sistemas controlados. Por ejemplo en Colombia, en materia de exportaciones, el International Trade Center¹ en su informe de Perspectivas Empresariales, revela que el 70% de los empresarios encuestados coincide en que las inspecciones son la medida que más afecta a los usuarios, especialmente por los *comportamientos altamente discrecionales por parte de los funcionarios que realizan los procesos de inspección y con demoras asociadas a este proceso*².

Las inspecciones son definidas por el ITC como aquellas “prácticas directamente relacionadas con la verificación, consignación, supervisión y control del envío de mercancías antes de llegar o al entrar al país de destino. Esta medida involucra, además

¹ International Trade Centre, Colombia: Perspectivas empresariales. 2015.

² International Trade Centre, Colombia...

de las cuatro entidades encargadas de los procesos de inspección física simultánea (DIAN, ICA, Invima y Policía Antinarcóticos), a las compañías navieras y puertos³.

Estas acciones representan la medida más engorrosa en las importaciones dado que el 51% de los encuestados en el marco del informe ITC 2015, afirmó haber tenido inconvenientes durante dichos procedimientos de control, asociados a cuatro razones mencionadas también en el informe de resultados: los retrasos causados por estas inspecciones, el comportamiento en ocasiones arbitrario de los funcionarios con respecto a la regulación, las limitaciones en materia de instalaciones para adelantar las inspecciones y la arbitrariedad en la clasificación y valoración del producto reportado⁴, todas ellas vinculadas a la DIAN.

Adicionalmente, el ordenamiento obsoleto de reconocimiento completo de la mercancía posibilita la aparición de fenómenos asociados a la corrupción y un entorno propicio para que se efectúen pagos informales con el fin de acelerar los trámites. Según Javier Díaz, presidente de la Asociación Nacional de Comercio Exterior (Analdex) actualmente, *“en las 21 aduanas que tiene el país se inspecciona físicamente el 35% de los contenedores, mientras Inglaterra revisa el 1,5% y tiene más efectividad, porque trabaja con perfiles de riesgo”*⁵. La problemática entonces no corresponde a la magnitud del control ejercido sino a la estrategia con la que se ejecuta dicha regulación.

Con el nuevo enfoque adoptado por el Decreto 390, la atención se centra en la modernización, la armonización y la gestión del riesgo. La gestión del riesgo y un sistema especializado de calificación del riesgo se proyectan como la gran apuesta del Estatuto Aduanero 2016, pues se interviene de manera transversal en los procesos logísticos de aduana, incidiendo en la eficiencia del proceso de despacho, la agilidad, la sencillez de los trámites y el control de la seguridad; por ello el Decreto 390 se concentra especialmente en optimizar la efectividad de todos los procesos a través de la modernización de los sistemas de gestión del riesgo. Como resultado de ello se espera simplificar los trámites, ahorrar tiempo, disminuir costos y traducir esto en competitividad para las empresas.

Según cifras reveladas por el Banco Mundial en la versión 2016 del Índice de Desempeño Logístico, Colombia muestra graves deficiencias en la variable *aduanas* que tiene en cuenta aspectos como la eficiencia del proceso de despacho, la velocidad, la sencillez y la previsibilidad de los trámites por los organismos de control fronterizo, lo cual ubica al país en el puesto 94 entre 160 países, por lo que se hace necesario “un esfuerzo coordinado entre las entidades intervinientes en comercio exterior, pues no solo la aduana interviene en este proceso, también tienen incidencia las actuaciones de otras entidades que pueden hacer ineficiente el proceso”⁶. Esto es precisamente lo que intenta mejorar el estatuto aduanero 2016, dado que busca la facilitación de las operaciones a través de la gestión óptima del riesgo gracias a la propuesta de menor control y más inteligencia en los procesos.

³ International Trade Centre, Colombia... 7.

⁴ International Trade Centre, Colombia...

⁵ Diario El Espectador, 2016.

⁶ Asociación Nacional de Exportadores. Índice de desempeño logístico 2016. Dirección de asuntos Económicos. 2016. p. 6.

Entre las modificaciones más importantes del Decreto se encuentra la construcción de un sistema de calificación del riesgo según el operador; además, la inspección completa e intrusiva de la mercancía ya no será la prioridad, en cambio la consolidación de las categorías y los perfiles de riesgo de los usuarios serán trascendentales. Gracias a la clasificación e identificación de los operadores de comercio exterior, será más fácil reconocer quiénes no representan riesgo para el correcto desarrollo de las operaciones aduaneras y concentrarse en quienes sí lo representan. El sistema de gestión de riesgo otorgará un status de acuerdo a parámetros como la calidad de las personas que intervienen en la cadena logística de distribución, las características de la operación, el historial de cumplimiento de las obligaciones tributarias, aduaneras y cambiarias, así como la solvencia económica necesaria para asegurar el cumplimiento de dichas obligaciones, entre otros contemplados en el decreto 390 de 2016 (Decreto 390 de 2016, artículo 494). Como incentivo a este sistema, aquellos usuarios que reciban baja calificación de riesgo obtendrán beneficios en la facilitación de trámites, las inspecciones no intrusivas y en las obligaciones aduaneras. Esta estrategia funcionaría basada en el principio de confianza, en contraste con el control riguroso de la estructura aduanera tradicional, en donde la confianza no tiene lugar.

La nueva regulación aduanera promete transformar los paradigmas de la gestión del riesgo bajo los cuales se regía la aduana nacional antes de 2016. La estrategia clave para la administración del riesgo en el Estatuto Aduanero 2016 se basa en la transformación de sus procesos para implementar la gestión estratégica, más no sistemática de sus operaciones, para lo cual requiere modernizarse.

La modernización es un proceso colectivo producido por las acciones individuales de los seres humanos y por lo tanto de sus grupos sociales. Los cambios constantes inherentes a nuestra naturaleza permiten que las novedades transformen el funcionamiento de los esquemas tradicionales. Sin embargo, en el encuentro de lo nuevo y lo tradicional es frecuente que existan enfrentamientos o choques que pueden provocar contingencias que no han sido contempladas durante el proceso de planeación de las transformaciones, y a las que conocemos como riesgos.

Teniendo presente que a partir de la visión ontológica del riesgo, este nunca va a desaparecer o mitigarse completamente, y que siempre será objeto de infinitos imponderables. Cabe la posibilidad y además el interés de los investigadores del comercio exterior, de construir nuevas rutas de acción e intervención que permitan la cualificación y perfeccionamiento de los sistemas de gestión del riesgo a nivel aduanero, ante la incertidumbre que representan las nuevas formas, peligros y velocidades de la comercialización internacional.

La gestión del riesgo aduanero ha sido objeto de estudio desde que la aparición del incumplimiento y las irregularidades en los procesos de comercio exterior se convirtieron en amenazas potenciales tanto para el buen funcionamiento de las instituciones aduaneras como para las garantías de los usuarios.

Como resultado de la revisión bibliográfica, se halló que la gestión de riesgos en el marco de la regulación aduanera se ha estudiado anteriormente desde la concepción tecno-científica del riesgo, donde se define a partir de estudios de probabilidades y resultados adversos, normalmente como consecuencia de una decisión racional premeditada. La literatura en relación con la gestión del riesgo que sigue dicha línea se ve

reflejada en autores como Corsi, Esposito y Baraldi⁷, quienes proponen directrices, estrategias y líneas de acción estrictas con el objetivo de reducir al máximo el riesgo. Paralelamente hay quienes formulan estrategias más flexibles que incluyen la participación activa de las colectividades en la mitigación de los riesgos, como Allan Lavell, profesor investigador de la FLACSO (Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales).

Por otro lado, surge la perspectiva sociológica, que critica el enfoque técnico y rescata la existencia del riesgo como construcción social. Su enfoque va orientado hacia los factores que hacen que determinadas percepciones del riesgo resulten dominantes en un grupo social específico.

“Desde la perspectiva sociológica, los diferentes grupos sociales elaboran variadas concepciones sobre la gravedad y aceptabilidad de distintas situaciones de riesgo, así como también acerca de las respuestas precedentes ante cada una de estas condiciones.”⁸

En este sentido, los riesgos emergen como consecuencia de interacciones socioculturales cuyo origen es objeto de estudio, principalmente debido a su relación con los conflictos asociados a los procesos de modernización. Los efectos sociales de los riesgos asumen también protagonismo, ya que no pueden medirse a través del cálculo de probabilidades. Allí radica la diferencia, en la sensibilidad con la que se percibe el riesgo. Por ello, en el transcurso del presente artículo se citan a sociólogos como Ulrich Beck, que se enfoca en el origen de los riesgos y su relación con los procesos de modernización para entenderlos, y el también sociólogo Shmuel Eisenstadt quien propone gestionarlos desde las instituciones.

Por ello, se aborda el tema de investigación desde la concepción sociológica, ya que el Estatuto Aduanero 2016 propone un Sistema de Administración del Riesgo basado en la evaluación del comportamiento de los usuarios y las motivaciones que los impulsan a cumplir o no con sus obligaciones aduaneras. Por lo tanto, el análisis se aproxima a los factores que intervienen en la aparición del riesgo, procedentes principalmente de las interacciones sociales derivadas del proceso de modernización.

Es así como surge la propuesta de introducir teorías sociológicas que estudian el riesgo, capaces de explicar la coyuntura de la modernización del Sistema de Administración de Riesgos y el enfoque conductual que la determina. El abordaje teórico y metodológico presentado más adelante en esta investigación responde a la oportunidad de producir un análisis desde una perspectiva interdisciplinaria capaz de ampliar, aunque sea en pequeña medida los aportes al conocimiento que en esta rama han realizado otros autores anteriormente.

Desde esta investigación se busca identificar prospectivamente las características y retos de un posible escenario asociado al deseo de modernización del Estatuto Aduanero colombiano, recientemente sustituido por el Decreto 390 de 2016. Los cambios y modificaciones que un proceso de modernización trae consigo irrumpen, en ocasiones

⁷ G. Corsi; E. Esposito y C. Baraldi, Glosario sobre la teoría social de Niklas Luhmann. Antropos. Traducido por Miguel Romero y Carlos Villalobos. Autores, Textos y temas: Ciencias Sociales N° 9 (México: Ed. Antropos, 1996)

⁸ Mario M. Sandoval, La violencia escolar desde la teoría del riesgo y el cambio cultural. En publicación: Investigaciones CEJU. CEJU. Centro de Estudios en Juventud. 2006.

de forma abrupta, con la realidad en la que pretenden implementarse, por ello a partir de las novedades que propone la nueva regulación, surge la pregunta ¿Cuáles son los retos que plantea la modernización del Sistema de Gestión del Riesgo en el marco del Estatuto Aduanero 2016 en Colombia?

Para responder a esta pregunta, a continuación se presenta el enfoque metodológico que conduce las líneas de argumentación desarrolladas a partir de un proceso de búsqueda, recolección y sistematización de la información. La revisión literaria corresponde a 3 temas: Modernización, gestión del riesgo y Decreto 390: Estatuto Aduanero 2016. Posteriormente, en la sección de resultados se caracterizan los potenciales riesgos asociados al proceso de modernización del sistema de Gestión del Riesgo en el marco del Estatuto Aduanero 2016, propuestos a partir de establecimiento de una relación con la literatura reseñada. Por último, a modo de conclusión con respecto a los resultados obtenidos, se identifican los retos que la DIAN como institución de control asumiría para mitigar los riesgos.

Enfoque metodológico

La metodología que guiará el presente trabajo de investigación está constituida a partir de una búsqueda teórica y conceptual sobre la modernización que permitirá construir un panorama explicativo sobre el Sistema de Gestión del Riesgo propuesto en el Estatuto Aduanero 2016. Se pretende abordar la modernización como hecho fenomenológico y de tipo estructural presente en la sociedad actual que se manifiesta a través de los avances tecnológicos, la optimización de los procesos y un desarrollo científico permanente para la toma de decisiones estratégicas de aplicación práctica; escenario que podemos llevar fácilmente a las discusiones que corresponden a la modernización de las formas de gestionar, regular y optimizar las operaciones comerciales del comercio exterior. El punto de partida será la adopción del Estatuto Aduanero 2016 para Colombia, y a nivel teórico la concepción del riesgo como la existencia de infinitos imponderables y contingencias latentes.

Abordar la discusión teórica de la modernización corresponderá a la primera fase de la propuesta investigativa, la cual nos permitirá estructurar el mapa conceptual en relación con el concepto de *Sociedad del Riesgo* hacia un análisis aplicado de los sistemas de gestión del riesgo para las operaciones institucionales y regulatorias del comercio exterior en Colombia. Así pues, podremos dar paso a una contextualización del cambio de paradigma, hacia la modernización en la Gestión del Riesgo para el caso colombiano, la cual se verá reflejada en la coyuntura de la implementación y puesta en marcha del Estatuto Aduanero 2016, que es el marco jurídico que introduce las percepciones de análisis de la información para la gestión y toma de decisiones estratégicas sobre las causales del riesgo, causales identificadas en el Decreto 390 de 2016. Teniendo clara la percepción de modernidad y la noción del riesgo aplicado a las pretensiones del Estatuto Aduanero 2016, la segunda fase consiste en profundizar en el Sistema de Gestión del Riesgo propuesto y caracterizarlo a partir de una mirada contextualizada del proceso complejo de la globalización en marcha y la alternativa que se proyecta ante esta complejidad, basada en la individualización de perfiles, lo cual permite dotar de información a los nuevos sistemas de consulta para la toma de decisiones; para el caso del estatuto 2016 se verá materializado en la creación de perfiles de calificación de riesgo.

De esta forma, la **tercera fase (prospectiva)** corresponde a la descripción de las apuestas y los retos del Estatuto Aduanero 2016 en su objetivo esencial de encontrar nuevas alternativas de regulación y tomar mejores decisiones en la búsqueda de nuevas oportunidades para el comercio exterior de Colombia. Este balance explicativo del estatuto estará compuesto por dos niveles que permiten dimensionar teóricamente y cualitativamente sus alcances, a saber: 1) transformaciones de la lógica estímulo/castigo (regulación responsiva) y 2) perfiles de riesgo y la reinterpretación del riesgo (nuevos riesgos y riesgos complejos tales como pérdida de participación en el sistema de evaluación de perfiles de riesgo y transformaciones de las dinámicas entre el usuario y funcionario relacionadas con la corrupción). Finalmente, para concluir el esquema explicativo propuesto para este enfoque metodológico y lograr la caracterización prospectiva de los retos del nuevo panorama propuesto desde el cambio de paradigma de la gestión del riesgo, se elaborarán dos perfiles de expectativa a corto plazo; uno desde la perspectiva institucional de los órganos de control –DIAN- y otra desde la perspectiva privada de los agentes de comercio exterior. Esto completará el desarrollo y avance de los puntos explicativos relevantes para dar respuesta a nuestra pregunta de investigación. Para el abordaje del tema de investigación se tomarán en consideración cuatro variables en las que se profundizó a partir de una revisión literaria que incluye libros, informes y artículos académicos, como se muestra a continuación:

	Libros	Artículo	Prensa	Documento oficial	Informe
Modernización	3	8			
Gestión del Riesgo	1				
Modelo Regulación Responsiva	5	6			
Estatuto Aduanero 2016			1	1	2

Tabla 1

Recursos bibliográficos requeridos por variable de estudio

El proceso de revisión bibliográfica está estructurado en la tabla 2, lo cual permite visualizar la relación entre las variables y los niveles teórico-conceptual y la modernización en el Sistema de Administración del Riesgo del Estatuto Aduanero 2016.

	Modernización	Gestión del riesgo	Modelo de regulación responsiva	Estatuto Aduanero 2016
Nivel teórico conceptual	Variable 1	Variable 1	Variable 1	Variable 1
	Variable 2	Variable 2	Variable 2	Variable 2
	Variable 3	Variable 3	Variable 3	Variable 3
	Variable 4	Variable 4	Variable 4	Variable 4
Modernización en el Sistema de Administración de Riesgo del Estatuto Aduanero 2016	Variable 1	Variable 1	Variable 1	Variable 1
	Variable 2	Variable 2	Variable 2	Variable 2
	Variable 3	Variable 3	Variable 3	Variable 3
	Variable 4	Variable 4	Variable 4	Variable 4

Tabla 2

Relación entre modernización, la gestión del riesgo, modelo de regulación responsiva y el Estatuto Aduanero 2016 en Colombia

Marco teórico

Aproximación teórica de la modernización

El concepto de riesgo ha sido objeto de estudio de múltiples disciplinas relacionadas con las ciencias exactas, las ciencias naturales y las ciencias sociales. Desde su origen, especialmente en la sociología, el concepto se ha convertido en pieza clave en el estudio de los conflictos derivados de la sociedad moderna. El sociólogo Shmuel Eisenstadt, citado en Piug⁹ reconoce en la modernización nacientes “trastornos”, discrepancias entre el proceso de modernización y los resultados obtenidos, producto del encuentro entre lo moderno y lo tradicional, que se materializan en conflictos sociales que obstaculizan el orden social emergente. Por su parte, el también sociólogo Ulrich Beck aporta al complejo estudio de lo imprevisible, al establecer una relación entre los procesos de modernización y la concepción del riesgo. Beck describe que el proceso de modernización trae consigo una ruptura, producto del enfrentamiento entre lo preestablecido y lo nuevo, la cual engendra tensiones que derivan en potenciales riesgos.

“Para Beck, el riesgo se vincula con la dislocación de un orden, con una fractura, con la amenaza latente, y que acecha de manera inarticulada y oculta. Es una suerte de lado oscuro de aquello que se ha anhelado en el marco de proyecto inacabado de la modernidad, y que repentinamente emerge para saldar desconocidas cuentas.”¹⁰

Beck, desarrolla su enfoque sobre una base social a la que denomina "Sociedad del Riesgo" que se contextualiza en el siglo XX y se gesta como producto de la evolución de la sociedad industrial. En la sociedad descrita por Beck, la producción de riesgos, derivados de su propio proceso modernizador, se convierte en el factor social dominante y desafía la continuidad de las bases sobre la que se ha construido.

Aunque los peligros han sido una constante en la existencia humana, el sociólogo hace una distinción con respecto a los riesgos en tres puntos clave: en el primero Beck señala que a diferencia de los peligros, los riesgos tienen un alcance global. En segundo lugar, orientado hacia el origen, los peligros provienen de factores externos mientras los riesgos se crean a partir de decisiones racionales propias de la modernidad. Por último, señala que en la Sociedad del Riesgo son las instituciones las que engendran los riesgos que ponen en peligro su continuidad.

Una vez diferenciados de otros conceptos, Beck procede a señalar la existencia de 3 fases en el proceso modernizador: la Sociedad del riesgo, la individualización y la reflexividad, en lo que concierne a la percepción de los riesgos en cada una de ellas, tal como se describe a continuación.

1) La *Sociedad del Riesgo* es el resultado de las certezas de la sociedad industrial; la conciencia sobre los riesgos potenciales en una sociedad científica y racional, sólo puede ser asumida gracias a la certidumbre que la realidad de los hechos ofrece. La *sociedad del riesgo* se presenta como una fase de la modernización, en donde de los riesgos exceden la capacidad de las instituciones para ejercer algún tipo de control sobre ellos. “Este supuesto es consecuencia de una incapacidad creciente del marco

⁹ C. Puig, “Acerca de la modernización, la modernidad y el riesgo”. Reis (1997) 121- 130.

¹⁰ N. Paulus, “Del Concepto de Riesgo: Conceptualización del Riesgo en Luhmann y Beck.” Revista Mad. No.10. Mayo 2004. Departamento de Antropología. Universidad de Chile, 155.

institucionalizado de organización social actual para satisfacer demandas sociales tradicionales en los contextos emergentes, y para contener comportamientos individuales y sociales destructivos no previstos¹¹”.

2) El segundo supuesto es la individualización, que comprende la “desintegración de las certezas de la sociedad industrial y la compulsión de encontrar y buscar nuevas certezas para uno mismo y para quienes carecen de ellas”¹². En ausencia de las creencias clásicas, la búsqueda de nuevas certezas es trascendental para el mantenimiento del orden y el equilibrio. En este contexto el individuo es el artífice de la reintegración de las dinámicas sociales, desarrolla nuevas formas de organización diferentes a las establecidas en la sociedad industrial, es decir se crean nuevas identidades que en masa son las responsables de apalancar los procesos de modernización colectiva, lo cual requiere previamente la consolidación de identidades individuales.

3) La última fase, referente a la reflexividad, se refiere al acto de autoconfrontación que la sociedad industrial sufre una vez tiene conciencia de las amenazas que la acechan. Es el punto desde el cual el individuo empieza a sentir la necesidad de reinventar el rumbo que lleva la sociedad y redirigirlo hacia un entorno más armonioso, a través de estrategias más acordes a las problemáticas del contexto. De esta forma, es esencial la comprensión de las tendencias innovadoras como marcos de referencia desde los que se pueden orientar las directrices para la reestructuración de las instituciones clave de la modernidad reflexiva, por ejemplo aquellas que se encargan de garantizar la seguridad de la sociedad en tiempos donde es necesario mitigar el riesgo.

El concepto de reflexividad, formulado por Beck en el marco de la caracterización de las fases de la modernización, se convierte en un elemento fundamental en el análisis ya que supone un punto de inflexión en el que la sociedad toma conciencia del riesgo y posee además la voluntad de poner en marcha acciones para mitigarlo. Por lo tanto, es preciso que las alternativas de cambio sean disruptivas ante las contingencias ahora contempladas. Las transformaciones, de acuerdo con este sociólogo, provienen desde el interior de los sistemas e instituciones, las cuales han provocado la autodestrucción creadora cuya naturaleza no es necesariamente revolucionaria y su objetivo parte de los aciertos del sistema, no desde la crisis.

Se presenta entonces un desafío cuyo éxito concluyente, según el autor, deriva del replanteamiento y redefinición de los estándares institucionales asociados a la seguridad, limitación de daños y gestión de las consecuencias de los mismos, para garantizar la oportuna atención de los riesgos potenciales.

En este sentido, dado que el sociólogo Eisenstandt, quien considera a la sociedad como una unidad de estructuras funcionales, sugiere la constitución de “centros” o herramientas de absorción de los trastornos (riesgos), suficientemente diferenciados, es decir, que posean unas funciones limitadas y un lugar específico en la sociedad, capaces de reducir los efectos causados por los conflictos inherentes a la modernidad.

¹¹ E. Salas, Las teorías de la modernidad reflexiva y de los sistemas sociales: aportes a la comprensión de las macrotendencias de la educación contemporánea. Escuela de Administración Educativa de la Universidad de Costa Rica. San José, Costa Rica. 2006, 86.

¹² U. Beck; A. Giddens y S. Lash, Modernización Reflexiva. Política, tradición y estética en el orden social moderno (Madrid: Alianza Editorial, 2001), 29.

Por el contrario, Beck señala que la sociedad moderna, queda caracterizada por el imperio de los efectos colaterales desarrollados a través del operar inconexo de los diversos subsistemas, y que encuentra su punto principal en el déficit estructural de racionalidad, resultante de la pérdida de una visión global de los problemas que la afectan. Afirma el sociólogo alemán que la percepción de una problemática global de manera fraccionada, sobrecarga las capacidades de asistencia intersistémica y distorsiona de la apreciación que se tiene sobre las amenazas. Por lo tanto, además de la reformulación estructural de las instituciones, Beck considera que la operación correlacionada entre diferentes instituciones es clave para la mitigación eficiente de los riesgos. Ante la conciencia del riesgo, lo que sigue es la discusión sobre cómo puede gestionarse su contención.

Aproximación a la gestión del riesgo

Para Niklas Luhmann, sociólogo alemán, el concepto de riesgo se refiere a la posibilidad de daños futuros debido a decisiones particulares¹³. Por lo tanto, las decisiones presentes que determinarán los resultados futuros, aunque manteniendo un margen de incertidumbre ante cualquier contingencia, deben comprender un conjunto de directrices, estrategias y líneas de acción concretas que reduzcan al máximo la probabilidad de que se presenten situaciones imprevistas; a esto se le conoce como gestión del riesgo. Allan Lavell considera la gestión del riesgo como un proceso complejo cuyo objetivo además de reducir los niveles de riesgo, promueve esquemas de construcción de nuevas oportunidades para quienes son susceptibles de ellos a través de la concienciación. Profundizando en este enfoque:

“(La gestión del riesgo) se refiere al proceso por medio del cual un grupo humano o individuo toman conciencia del riesgo que enfrenta, lo analiza y lo entiende, considera las opciones y prioridades en términos de su reducción, considera los recursos disponibles para enfrentarlo, diseña las estrategias e instrumentos necesarios para enfrentarlo, negocia su aplicación y toma la decisión de hacerlo. Finalmente se implementa la solución más apropiada en términos del contexto concreto en que se produce o se puede producir el riesgo.”¹⁴

La gestión del riesgo adquiere relevancia ante la imposibilidad de eliminar las contingencias relativas al ejercicio racional de toma de decisiones. El diseño de estrategias constituye la oportunidad de mitigar los riesgos existentes e incluso aquellos que podrían presentarse en el futuro. Para ello, Lavell propone la utilización eficiente de los recursos, incluyendo la articulación con la comunidad que adelante proyectos de gestión del riesgo o instituciones dedicadas a esta labor y cuya sinergia representa una extensión en los esfuerzos y la probabilidad de mejores resultados.

“El riesgo se construye en múltiples ámbitos y su gestión debe estar presente en los mismos. La construcción local y comunitaria del poder y el fortalecimiento de los niveles de autonomía de las distintas colectividades sociales constituye en sí un mecanismo de fortalecimiento de la gestión del riesgo.”¹⁵

¹³ G. Corsi; E. Esposito y C. Baraldi, Glosario sobre la teoría social de Niklas Luhmann...

¹⁴ A. Lavell, Sobre la Gestión del Riesgo: Apuntes hacia una Definición. 2000, 9.

¹⁵ A. Lavell, Sobre la Gestión del Riesgo... 11.

Es conveniente resaltar la importancia que para el autor tienen las colectividades sociales en la sinergia propuesta como herramienta para fortalecer la gestión del riesgo. En casos donde la mitigación de los riesgos está directamente asociada con la conducta de los individuos, es necesario desarrollar estrategias que los incluyan como sujetos activos y partícipes en la responsabilidad de gestionar las posibles contingencias.

En el Estatuto Aduanero 2016 el concepto de riesgo es entendido como la probabilidad de que no se cumpla con la normatividad aduanera vigente y en general, con las obligaciones administradas por la DIAN (Art. 492 Decreto 390 de 2016). Ante un eventual incumplimiento existen dos partes afectadas: tanto el ente regulador, como el usuario de comercio exterior; de ahí la importancia del trabajo conjunto. Por ello, el mecanismo utilizado para mitigar este riesgo es la regulación y el control estratégico, que responda a los intereses de ambas partes. A continuación se presenta el sistema de regulación proyectado en el Estatuto Aduanero 2016.

Regulación Responsiva como estrategia del Sistema de Administración de Riesgos

De acuerdo con Soto¹⁶ y Ayres y Braithwaite¹⁷ plantean que en materia de regulación existen dos modelos polarizados; el primero, es el modelo disuasivo, que asegura que los regulados cumplirán la norma ante la existencia de sanciones rigurosas y frente a las cuales son susceptibles. Por otro lado, el segundo modelo indica que el cumplimiento será efectivo gracias a los estímulos utilizados como mecanismo de la persuasión, a este se le conoce como modelo de cumplimiento.

Estos modelos, aunque polarizados no son excluyentes, según el autor si el ente regulador optara por un modelo dejando de lado completamente al otro las probabilidades de éxito en el cumplimiento se reduciría. La aplicación de un modelo disuasivo, que utiliza el castigo como herramienta generalizada desincentiva la intención de quienes se muestran dispuestos a cumplir ya que son tratados como si no lo estuvieran. Por su parte, un modelo persuasivo representa una oportunidad para quienes desean obtener provecho económico de los incentivos ofrecidos.

Si bien, tanto las sanciones como los incentivos son herramientas dirigidas a la transformación del comportamiento de los regulados hacia una disposición al cumplimiento de las obligaciones establecidas por el regulador, señala Soto que es importante atender a la motivación del regulado para cumplir las normas, puesto que cada uno responde de forma diferente frente a una dinámica de control y regulación.

Empíricamente, es posible constatar que no todos los actores sujetos a una regulación se conducen por las mismas motivaciones, pues, mientras algunos lo hacen con arreglo a la racionalidad dirigida a la maximización de sus utilidades, otros se guían por la reputación, responsabilidad social, valores religiosos, apego a las normas, etc.¹⁸

¹⁶ P. Soto, Sanciones administrativas como medidas de cumplimiento del Derecho: un enfoque funcional y responsivo aplicado al régimen sancionatorio ambiental. *Ius et Praxis*, 22(2) (2016) 189-226.

¹⁷ I. Ayres y J. Braithwaite, *Responsive regulation: Transcending the deregulation debate*. (Oxford: Oxford University Press, 1992).

¹⁸ P. Soto, Sanciones administrativas como medidas de cumplimiento del Derecho... 197.

La teoría de regulación responsiva, formulada por el economista Ian Ayres y el sociólogo John Braithwaite, sugiere que los entes reguladores que armonizan su estrategia entre los modelos persuasivo y disuasivo alcanzan mejores resultados. La regulación responsiva atiende a la discusión sobre cuándo castigar o cuándo persuadir, a través de la adaptación de las acciones regulatorias frente a las conductas de los regulados, para alcanzar así un balance entre ambos modelos.



Imagen 1

Composición del modelo de Regulación Responsiva

Fuente: Elaboración propia, basado en Ayres y Braithwaite (1992)

De acuerdo con Braithwaite “La idea básica de una regulación sensible es que los gobiernos deben responder a la conducta de quienes buscan regular para decidir si se necesita una respuesta más o menos intervencionista”¹⁹. Según la teoría de la regulación responsiva, esta metodología funcionará para la mayoría de usuarios, sin embargo, se aplicarán correctivos y sanciones más estrictas con aquellos que se resisten al cumplimiento.

Los autores esquematizan esta teoría a través de una pirámide, en cuya base se sitúan quienes tienen un buen comportamiento con respecto a sus obligaciones, por lo tanto pueden regularse por ellos mismos, mientras que en la punta se encuentran aquellos usuarios que debido a su incumplimiento deben ser intervenidos con mayor rigurosidad, de esta forma la regulación responsiva ofrece múltiples posibilidades que permiten abordar de una manera más efectiva la probabilidad de incumplimiento. Esto se evidencia en la afirmación de Braithwaite, Makkai y Braithwaite²⁰ citada por Kolieb:

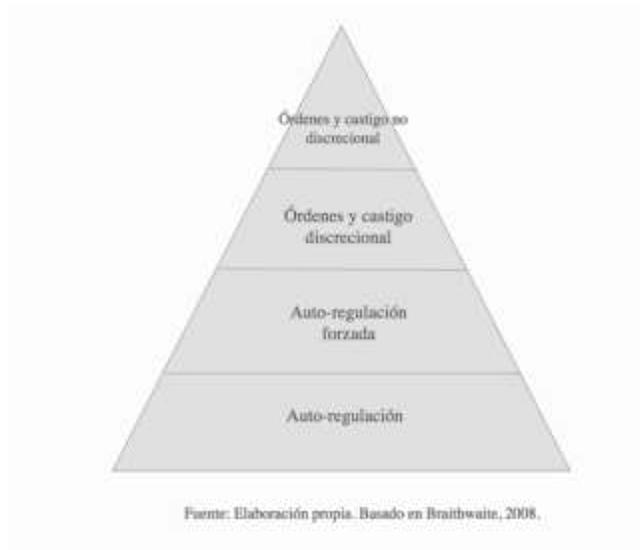
“La hipótesis de la respuesta la teoría regulatoria es que una pirámide regulatoria que crea un espacio flexible para la innovación en la base de la

¹⁹ J. Braithwaite, ‘Responsive Regulation and Developing Economies’ *World Development* 34(5) (2006), 886.

²⁰ J. Braithwaite; T. Makkai y V. Braithwaite, *Regulating Aged Care: Ritualism and the New Pyramid*. Edward Elgar, Cheltenham, Gloucestershire. 2007.

pirámide lo hará mejor mediante la mejora continua que el comando y control prescriptivos.”²¹

A continuación, se presenta el esquema de pirámide que proponen Ayres y Braithwaite para ubicar a los sujetos de regulación de acuerdo con su conducta de cumplimiento.



A partir de estas clasificaciones, los agentes regulados pueden ser amonestados o incentivados, según sea el caso, de forma diferente de acuerdo a su lugar dentro de la pirámide. Por ello, la siguiente gráfica muestra, según la teoría, cuáles deberían ser las acciones que los entes reguladores deben tomar de acuerdo con el lugar en el que se encuentren los regulados.

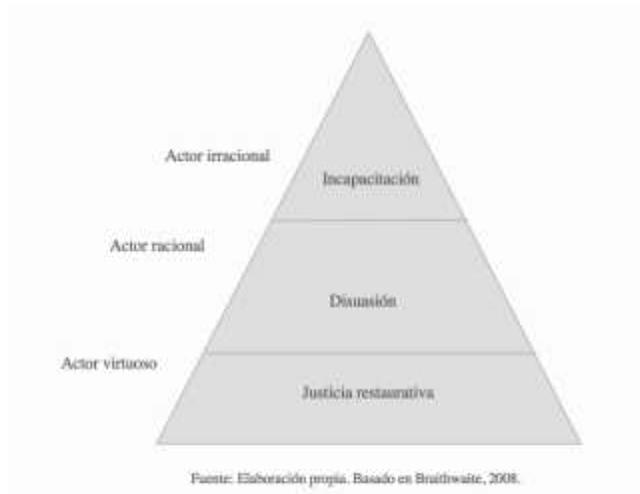


Imagen 3
Pirámide de cumplimiento

²¹ J. Kolieb, When to punish, when to persuade and when to reward: Strengthening responsive regulation with the regulatory diamond. Monash University Law Review, 42(1), (2016) 140.

El proceso de regulación parte del supuesto de que el sujeto regulado posee completa voluntad de cumplimiento, lo que lo convierte, según Braithwaite en un actor virtuoso y en el esquema de la pirámide tendría la base como lugar, para ellos la justicia restaurativa sería la sanción en caso de la comisión de alguna falta. A continuación, se encuentran los actores racionales, quienes cumplen cuando es conveniente hacerlo, para ellos las sanciones disuasivas serán aplicadas. Finalmente, en la cima de la pirámide se encuentran los actores irracionales, sobre quienes no tuvo efecto ningún tipo de estímulo y cuyo correctivo será la incapacitación, de acuerdo con el modelo.

Adicionalmente, Judith Freeman, profesora investigadora del Worcester College, habla sobre una tercera sección en la pirámide de Braithwaite a la cual denomina “área gris”, que consiste en un espacio intermedio en el cual los agentes regulados, no son lo suficientemente autónomos en el cumplimiento y aprovechan los vacíos legales para interpretar la normatividad de acuerdo a un punto de vista subjetivo y aun cuando no estén infringiendo la ley, existe una línea divisoria muy fina que toca los límites del incumplimiento y por lo tanto deben ser intervenidos.

“Es probable que algunos contribuyentes dentro de este espacio intermedio se consideren autorizados a aprovechar las áreas "grises" de la ley y se crean ya conformes, dentro de su propia definición de la ley, a pesar de que pueden ser conscientes de que su punto de vista es contencioso.”²²

Por esta razón, el fundamento de esta teoría es la confianza, obtenida a partir de procesos inclusivos que garanticen la autenticidad del compromiso de cumplimiento adquirido por aquellos sobre quienes recae la estrategia de regulación. El autor propone la figura de las conversaciones regulatorias como el mecanismo de participación en la que diversos grupos de interés convergen para fijar una estrategia que debe ser respaldada por marcos legales y estar sujeta a salvaguardias administrativas.

La articulación de las instituciones reguladoras, manifestada en el intercambio de información a partir de la elaboración del concepto de riesgo que se tiene de los regulados, es lo que en la teoría Braithwaite denomina el acoplamiento estructural de los sistemas reflexivamente relacionados que permiten construir de forma más sólida los acuerdos de cumplimiento.

“La teoría construye un modelo dinámico en el que las fortalezas de las diferentes formas de regulación compensan las debilidades de las demás y reduce los efectos negativos de los mecanismos de aplicación coercitiva ya que se aplican solo a entidades no receptivas o recalitrantes.”²³

Sistema de Administración del Riesgo en el Estatuto Aduanero 2016

A partir del suceso que marcó el origen del terrorismo como punto de inflexión, en los hechos del 11 de septiembre de 2001 cuando un par de edificios que hacían parte del complejo del World Trade Center en Nueva York fueron derribados por dos aviones comerciales, las políticas de seguridad a nivel global entraron en un estado de alerta y fue

²² J. Freedman, Responsive regulation, risk, and rules: applying the theory to tax practice (Oxford University Centre for Business Taxation. 2011), 4.

²³ P. Mascini, ‘Why Was the Enforcement Pyramid so Influential? And What Price Was Paid?’ Regulation & Governance. 7 (2013), 52.

exigida la mayor rigurosidad en todos los procesos de control, sobre todo aquellos que incluían la entrada o salida de mercancías o personas en las fronteras nacionales. A partir de entonces las instituciones a cargo de esta labor fueron tomando relevancia y han venido obedeciendo a los patrones de cambio que la misma sociedad proporciona, para responder de forma eficiente a ellos.

Por ello, la eficiencia en materia de seguridad en las aduanas nacionales ha cobrado un alto nivel de importancia, sobretodo en casos específicos como el colombiano, donde durante los años 70 y 80 se traficaron de manera ilegal innumerables cantidades de mercancías asociadas con estupefacientes, actividad ilícita y que además fue el génesis de un problema mayor de inseguridad nacional e internacional.

Como parte de la estrategia por alinearse con los lineamientos de gestión del riesgo de instituciones globales como la OMA (Organización Mundial de Aduanas), recientemente, el marco legal aduanero colombiano sufrió profundas transformaciones consignadas en el nuevo Decreto 390 de 2016, relacionadas especialmente con el control de riesgos.

Una de las apuestas innovadoras integradas al Sistema de Administración de Riesgo es la implementación de perfiles de riesgo en el marco del *Modelo Único de Riesgo*. Al ser la manifestación pragmática de la norma, los perfiles de riesgo representan el objeto de estudio contundente dentro del Sistema de Administración de Riesgo ya que es el elemento moderno que se enfrentará con la estructura tradicional; el modelo punitivo.

Por lo tanto, llama la atención el momento en el cual esta estrategia sea una realidad y la implementación en reemplazo del sistema antiguo se derive en efectos inciertos. La identificación de los nuevos riesgos potenciales procedentes de las apuestas de la modernización es clave para determinar los retos que asumirá el Sistema de Administración de Riesgo con la implementación de los perfiles de riesgo como herramienta moderna.

Análisis de resultados

Modernización en el Estatuto Aduanero 2016

El Modelo Único de Riesgos contenido en el Estatuto Aduanero 2016 es una estrategia de *modernización reflexiva* que, de acuerdo con Beck, surge como respuesta ante un sistema regulador obsoleto; el antiguo Decreto 2685. Esta normatividad vigente por 17 años, desatendió sus inconsistencias de tipo administrativo e intentó, sin óptimos resultados repararlas a través de enmiendas, que por el contrario crearon una situación de inestabilidad e incertidumbre para los usuarios, lo cual excedió la capacidad institucional. Por ello, la DIAN, principal entidad responsable de ejecutar los mecanismos de control en las operaciones de comercio exterior se mostró incapaz de controlar las amenazas, en cuestión de cumplimiento de las obligaciones aduaneras, ante la percepción limitada de los riesgos, por ejemplo, al concentrar los esfuerzos en la inspección de las mercancías y excluir al usuario como sujeto de regulación.

Según los resultados que el Interational Trade Center²⁴ obtuvo al preguntar a empresarios colombianos acerca de las dificultades a las que se enfrentaban en operaciones de comercio exterior relacionadas con las aduanas, excluyendo el cobro de aranceles, se observa que en el 60% de los casos (74% de las importaciones), los problemas no se dan por la dificultad de cumplir la norma, sino por los obstáculos de procedimiento asociados a la misma, es decir, trámites o circunstancias que truncan el cumplimiento de la norma, la mayoría, según indica este mismo informe, asociados a procedimientos efectuados en la DIAN.

Como resultado del ejercicio de toma de conciencia sobre la existencia de los riesgos, planteado en la fase de reflexividad de la modernización surge la estrategia del Modelo Único de Riesgos. Los riesgos o fisuras, en un momento desconocidas, son ahora la justificación del origen de esquemas sistematizados que pretenden gestionarlos ante la imposibilidad de su eliminación. Es decir que los procesos de modernización que motivan la incorporación las nuevas figuras normativas al Sistema de Administración de Riesgos corresponden a la búsqueda de una reconfiguración de lo que se denomina certeza. A través de una estrategia que busca trasladar un sistema diferenciador hacia una tendencia más global, donde gracias a la interacción con diferentes “sistemas parciales” se construye un marco que orienta a la institución, en este caso la DIAN, a ampliar su perspectiva y establecer sus lineamientos sin ignorar las posibles contingencias globales.

Debido a su naturaleza disruptiva de persuasión, el modelo se enfrenta con una sociedad cuyas instituciones se encuentran tradicionalmente establecidas bajo un modelo estricto, por lo tanto, según Beck no es adecuado descartar los riesgos que podrían presentarse en el futuro ante la posibilidad de un encuentro antagónico entre las innovaciones incorporadas y el método clásico de gestión de riesgo aduanero. Dichos riesgos serán abordados más adelante.

El Modelo Único de Riesgos integra elementos de la teoría de modernización. El artículo 493 y el artículo 496 del Estatuto Aduanero 2016 contemplan la articulación de los sistemas de gestión de riesgo con instituciones ajenas a la DIAN con el fin de extender su capacidad en el particular y evitar la duplicidad en los esfuerzos.

Artículo 493, Parágrafo:

El sistema de gestión de riesgo de la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales podrá estar coordinado con los sistemas de gestión de riesgo de las otras entidades de control relacionadas con las operaciones aduaneras y de comercio exterior tales como: Migración Colombia, ICA, INVIMA y Policía Nacional. (Decreto 390 de 2016).

Artículo 496. Cooperación y asistencia.

La Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales podrá solicitar cooperación y asistencia al sector privado, ya sea suscribiendo o no convenios para la correcta aplicación de la regulación aduanera, el intercambio de información útil para asegurar la percepción de los derechos e impuestos a la importación y, en general, el control aduanero. (Decreto 390 de 2016).

²⁴ International Trade Centre, Colombia...

La interconexión entre las instituciones además de proporcionar una visión global del horizonte, tal como lo señala Beck, contribuye a la disminución del abuso de poder ya que se desarrolla la capacidad mutua de cumplir de manera responsable con los compromisos adquiridos. “El abuso de poder es mejor comprobado por una compleja pluralidad de muchos poderes separados, muchos nodos semi-autónomos de gobierno en red”²⁵.

La participación de diferentes sectores sociales, incluyendo a los agentes regulados fortalece la gestión del riesgo especialmente en los casos donde la administración de los riesgos está directamente vinculada con la conducta de los individuos. En el Estatuto Aduanero 2016, los usuarios de comercio exterior son partícipes de la estrategia del Modelo Único de Riesgos, pues se les proporciona un espacio de autonomía, donde actúan como fuente principal en la construcción de un concepto o perfil, al declarar por sí mismos la información relacionada con el cumplimiento de sus obligaciones aduaneras.

Gracias a la información proporcionada tanto por los individuos como por fuentes externas, el proceso asignación de puntajes de riesgo a los usuarios será más consistente y acertado permitiendo proporcionar los incentivos o castigos adecuados que correspondan a su conducta de cumplimiento, mecanismo que se conoce como acoplamiento estructural de los sistemas reflexivamente relacionados y que está contemplado por Braithwaite en la teoría de la Regulación Responsiva.

Con el objetivo de desarrollar una iniciativa que permita gestionar las contingencias, a partir de un sistema estratégico, que tome en cuenta la respuesta de los regulados frente a las medidas de control, el Estatuto Aduanero 2016 utiliza la regulación responsiva para administrar el riesgo.

Gestión del Riesgo en el Estatuto Aduanero 2016

Formulada como uno de los siete principios fundamentales de la facilitación del comercio, establecidos en el Convenio de Kyoto Revisado (CKR), la administración de riesgos adquiere un rol protagónico en la formulación de estrategias innovadoras propuestas en el Estatuto Aduanero 2016 de Colombia. La gestión estratégica en la administración de los riesgos consiste, según Natasha Avendaño, en “aplicar criterios objetivos que permitan identificar, valorar y controlar conductas que conlleven el incumplimiento de normas aduaneras, logrando un equilibrio entre el cumplimiento de las obligaciones aduaneras y la facilitación de las operaciones de comercio exterior”²⁶. Es así como nace el Modelo Único de Riesgos que permite clasificar a los usuarios de acuerdo al concepto que el ente regulador emita, en este caso la DIAN, como método de regulación de carácter moderno.

Modelo Único de Riesgos

Con objetivo es fortalecer el esquema de seguridad y optimizar el rendimiento en sus competencias, el Estatuto Aduanero 2016 propone la incorporación de avances en materia de tecnología y manejo masivo de información a través de la articulación de sus

²⁵ J. Braithwaite, ‘Responsive Regulation and Developing Economies’ World... 885.

²⁶ N. Avendaño, Gestión del riesgo en el contexto aduanero. Dirección de gestión organizacional. DIAN. 2016. p. 5.

sistemas de seguridad con novedosas plataformas inteligentes que permiten designar perfiles de riesgo a los usuarios. El artículo 494 del Decreto 390 expone particularmente los elementos que serán tenidos en cuenta como criterios en la determinación un concepto favorable o desfavorable en la calificación de los usuarios, como se muestra a continuación:

Artículo 494: Elementos de la gestión del riesgo

El sistema de gestión de riesgo identifica, entre otros, los riesgos relacionados con:

1. Las personas que intervienen en la cadena logística de distribución y las características de la operación de comercio exterior.
2. El estado de las obligaciones de pago exigibles en materia tributaria, aduanera o cambiaria, sanciones y demás acreencias a favor de la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales.
3. Los derivados del incumplimiento de las obligaciones tributarias, aduaneras y cambiarias.
4. Los relacionados con la evasión del pago de los derechos e impuestos a la importación por distorsión de los elementos del valor en aduana de las mercancías importadas, de los tratamientos preferenciales derivados de la aplicación de las normas de origen y de los aspectos relativos a la nomenclatura arancelaria.
5. La solvencia económica para desarrollar las operaciones de comercio exterior y el origen de los fondos.
6. La solvencia económica necesaria que asegure el cumplimiento de sus obligaciones tributarias, aduaneras y cambiarias.

De acuerdo con la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales, el Modelo Único de Riesgo abastece su consideración final sobre los riesgos provenientes de los individuos desde dos fuentes principales (Imagen 4): la primera establecida desde un modelo por individuo, que toma en cuenta la información que los mismos usuarios declaran ante la DIAN como soporte de cumplimiento de sus obligaciones. La segunda fuente considera los tipos de riesgo, en un modelo que trabaja de forma coordinada con indicadores elaborados a partir de fuentes de información externas a la DIAN, por ejemplo, INVIMA (Instituto Nacional de Vigilancia de Medicamento), ICA (Instituto Colombiano Agropecuario), la Policía Nacional entre otros.

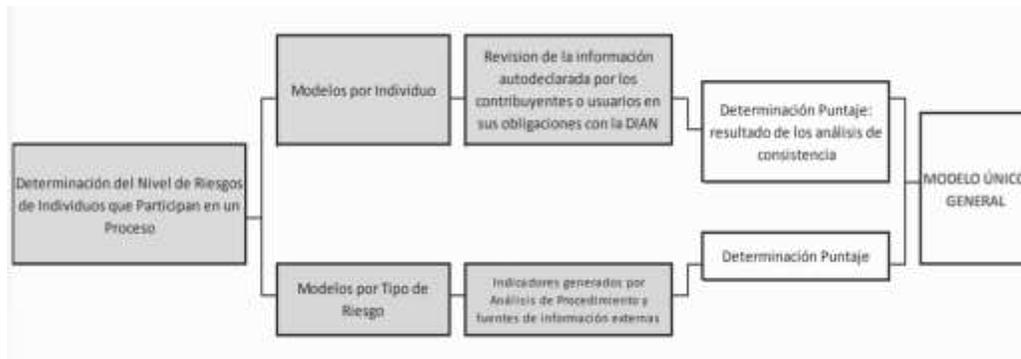


Imagen 4
Modelo Único de Riesgos
Fuente: N. Avendaño (2016)

El Modelo Único de Riesgos adopta un modelo de Regulación Responsiva mediante el cual conecta elementos del modelo persuasivo de gestión del riesgo que busca tener en cuenta las causas que motivan el cumplimiento en los usuarios y el modelo disuasivo que implementa el castigo como generalidad, para hallar un balance entre cuándo es necesario aplicar una sanción o cuándo un incentivo. La herramienta que permite responder a dicho cuestionamiento para el caso del Sistema de Gestión de Riesgos en el Estatuto 2016 es el perfilamiento, en el que la calificación de riesgo a cada usuario será el criterio fundamental para aplicar un correctivo o un incentivo dependiendo cual fuere la situación. Este sistema se encuentra consignado en el artículo 494 del Estatuto Aduanero 2016 de la siguiente manera:

“Con base en el sistema de gestión de riesgo se calificará con riesgo bajo, medio o alto. Esta calificación servirá para emitir concepto favorable o desfavorable de los importadores, exportadores, declarantes y operadores de exterior. En ningún caso se emitirá concepto favorable con base en una calificación de alto.”

Igualmente, el sistema de gestión del riesgo servirá como uno de los instrumentos para definir el alcance del control respecto de las operaciones de comercio exterior, en cualquiera de sus etapas. (Decreto 390 de 2016)

La lógica estímulo-castigo propuesta por Ayres y Braithwaite se manifiesta concretamente tanto en los incentivos como en los castigos que se lo otorgarían a los usuarios que sean calificados como confiables, por ejemplo, los estímulos serán: tratamientos especiales, opción de pagos diferidos, extensión de garantías, procedimientos de desaduanamiento abreviados, diligencia de aforo en las instalaciones, entre otros. Por otro lado, los castigos se expresan a través del control riguroso de las operaciones de comercio exterior, tanto en la DIAN como en las instituciones con las que el Sistema de Administración de riesgo se encuentre vinculada, tal como se mencionó anteriormente.

La estrategia del Modelo Único de Riesgo adoptada a partir de un sistema de regulación sensible permite concentrar los recursos en aquellos usuarios que representan un peligro, por lo cual resulta como una solución viable para aquellos países que disponen de recursos limitados para esta actividad, “los intentos punitivos de control más costosos se mantienen así en reserva para los casos en que la persuasión fracasa”²⁷.

Retos para la DIAN ante los nuevos riesgos en el Sistema de Administración de Riesgos derivados de la modernización

Después de un análisis de los elementos más importantes del Sistema de Administración de Riesgo, se vislumbra la diversificación en el modelo tradicional de gestión del riesgo que se transforma para adaptarse de forma estratégica a las tendencias de los usuarios, proporcionando mayor efectividad al ejercicio de control. Sin embargo, este modelo propuesto está basado en la confianza, completamente opuesto al modelo tradicional disuasivo que permaneció durante 17 años. Por ello, se intenta abordar estas situaciones conflictivas, ofreciendo dos panoramas de riesgos que pueden anticipar las contingencias que quedan aisladas del Modelo Único de Riesgo y a partir de los cuales se pueden ofrecer a futuro nuevas soluciones, lo que se traduce en retos.

²⁷ J. Braithwaite, Restorative Justice and Responsive Regulation (Oxford University Press. 2002), 32.

En este sentido, el primer panorama se presenta a continuación en un esquema que enseña los riesgos procedentes de la DIAN que recaen sobre los usuarios (tabla 3).

FUENTE	RIESGO	RECEPTOR	RETO PARA LA DIAN
DIAN	La percepción de cumplimiento del usuario difiere de la que el organismo regulador propone para ser incentivado con tratamientos especiales y demás beneficios. Disminuye la motivación para el cumplimiento.	Usuario de comercio exterior	Esclarecimiento de los parámetros específicos que deben alcanzar los usuarios para recibir calificación de riesgo bajo.
DIAN	Los tratamientos especiales no compensan los esfuerzos realizados para obtener un concepto favorable. Desplazamiento de los usuarios desde la base de la pirámide hacia la "zona gris".	Usuario de comercio exterior	Aplicación correcta de los incentivos para fomentar el cumplimiento entre todos los usuarios.
DIAN	Reducción en la confianza en la imparcialidad de la administración del sistema debido a la susceptibilidad de manipulación en los datos.	Usuario de comercio exterior	Disposición de sistemas de información de alta tecnología para el correcto análisis de datos sin intervención de funcionarios en el proceso
DIAN	Calificación de riesgo tan atrasada que disminuye la capacidad de anticipar los problemas.	Usuario de comercio exterior	Mantener actualizada la plataforma de evaluación de riesgo.
DIAN	Correctivos inadecuados de acuerdo a la procedencia de la infracción.	Usuario de comercio exterior	Aplicación de estrategias de monitoreo que permitan identificar el correctivo adecuado de acuerdo con la calificación de riesgo que tenga el usuario.
DIAN	El ascenso acelerado en la pirámide de cumplimiento podría poner en peligro la capacidad de respuesta del sistema de clasificación de riesgos.	Usuario de comercio exterior	El comportamiento mejorado de los usuarios no se recompensa con la suficiente rapidez como para tener el impacto esperado.

Tabla 3
Riesgos que recaen sobre los usuarios
Fuente: Elaboración propia

Según Freedman²⁸, y de acuerdo con el enfoque de la Regulación Responsiva existe un grupo de usuarios o agentes regulados que cumplen con normalidad sus obligaciones, sin embargo no están de acuerdo con su clasificación de riesgo dentro del espectro determinado. Esto sucede porque la percepción de cumplimiento que tienen de sí mismos difiere de la que el organismo regulador propone para ser incentivado con tratamientos especiales y demás beneficios. Por lo tanto el usuario se desmotiva y no cumple. Es por ello que las autoridades deben ser lo suficientemente claras en cuanto a

²⁸ J. Freedman, Responsive regulation, risk, and rules: applying the theory to tax...

los parámetros exigidos para alcanzar un concepto favorable dentro del sistema de perfilamiento. Por otro lado existe el riesgo de que el usuario migre desde una calificación de riesgo baja hacia la *zona gris*, una vez cumple con los estándares establecidos, pero los beneficios y tratamientos especiales no alcanzan las expectativas y por lo tanto el costo de oportunidad indica que no vale la pena continuar con el compromiso de cumplimiento voluntario.

El manejo de la información a través del uso de tecnologías que brindan consistencia al sistema de perfilamiento es todo un reto para la DIAN como entidad reguladora, debido a que la confianza es el principio fundamental en la estrategia de regulación sensible. Por ello, tanto los usuarios como las instituciones deben sentir certeza sobre los conceptos emitidos, esperando que se encuentren libres de cualquier tipo de manipulación que pueda afectar la imparcialidad de los procesos.

Otra forma de adquirir credibilidad para las instituciones y que supone un reto, es aplicar justamente los correctivos acordes con el perfil del usuario, para lo cual además de formular un esquema claro de sanciones y correctivos, es necesario mantener actualizada la información de las bases de datos correspondientes al tema en cuestión. Por último, la escalada hacia los mayores niveles de cumplimiento puede ser tan intensiva que las instituciones pueden exceder su capacidad para efectuar lo pactado. Para Selznick²⁹, el desafío de la capacidad de respuesta es "mantener la integridad institucional teniendo en cuenta nuevos problemas, nuevas fuerzas en el ambiente, nuevas demandas y expectativas". Por otro lado, se realiza una aproximación a los riesgos que recaen sobre la DIAN, provenientes de fuentes externas pero que se convierten en retos para la misma institución en orden de mitigar futuras contingencias. A continuación se presenta un esquema que sintetiza la información (tabla 4).

FUENTE	RIESGO	RECEPTOR	RETO PARA LA DIAN
Usuario de comercio exterior	La confianza absoluta en los perfiles de riesgo llega a suplantar a las investigaciones pertinentes en las operaciones de comercio exterior.	DIAN	Utilización de los perfiles de riesgo por parte de las autoridades como una herramienta base para los procedimientos, no como verdad absoluta.
Usuario de comercio exterior	Aprovechar el concepto de bajo riesgo para omitir los estándares exigidos al momento de la obtención de la calificación.	DIAN	Monitoreo continuo, aunque no tan intensivo a los usuarios de bajo riesgo.
Entes de regulación aduanera	Información insuficiente para la emisión de las calificaciones de riesgo	DIAN	Establecer acuerdos previos de articulación e intercambio de información con los demás entes de control en el contexto aduanero.

Tabla 4
Riesgos que recaen sobre la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales
Fuente: Elaboración propia

²⁹ P. Selznick, *The moral commonwealth: Social theory and the promise of community* (Berkeley: University of California Press, 1992).

A partir de este análisis, la DIAN también podría verse afectada por contingencias provenientes del exterior pero que se relacionan directamente con la formulación del perfilamiento como apuesta al Sistema de Administración de Riesgos.

Ante estas contingencias, el reto que enfrenta la DIAN está asociado con la consolidación de estrategias capaces de prever cualquier inconveniente, que no dejen ningún espacio para que el usuario, pese al voto de confianza previamente otorgado, pueda incurrir en el incumplimiento de sus obligaciones y entorpecer el plan de acción del Modelo Único de Riesgo.

Finalmente el trabajo colectivo facilita la emisión de conceptos para los usuarios. Contar con la información suficiente fortalece los criterios de evaluación y acredita las calificaciones de riesgo, por ende es de suma importancia la gestión de intercambio de información entre las instituciones.

Conclusiones

La discusión en este artículo muestra que los supuestos sobre la modernización planteados por Beck son susceptibles de desarrollarse dentro de un marco institucional como la DIAN, por ende el reto mayor es evitar las posibles conflictividades sobre las que advierte el sociólogo en su teoría. En un área como la de la administración del riesgo de incumplimiento de las obligaciones aduaneras, la estructura institucional precisa mitigar los posibles impactos de las figuras modernas de regulación responsiva, manifestadas concretamente en la introducción de sistemas de calificación de riesgos para los usuarios de comercio exterior.

El reto inicial de las instituciones de control es el establecimiento de parámetros claros y fijos en un marco legal, referentes a la normatividad sobre la cual el sistema de calificación de riesgo se pondrá en marcha. Recurrir a dichos recursos objetivos reduce el espacio para percepciones particulares que extienden las expectativas tanto del usuario regulado como de la institución reguladora y que pueden transformarse en efectos contraproducentes para el sistema. Si el usuario tiene la percepción de que se le exige más de lo establecido en la ley, su relación futura con la entidad reguladora podría volverse menos eficiente. El enfoque de la regulación responsiva es el fomento de la transparencia y la autoregulación, por lo tanto, evitar los conflictos derivados de interpretaciones subjetivas de la ley reduce un esfuerzo importante en términos de tiempo y recursos. Por ello, los estímulos concedidos al usuario deben ser claros y reales, de lo contrario esta medida podría engendrar riesgos asociados a la reducción de confianza en la capacidad de respuesta institucional, lo que obstaculiza las posibilidades de instar efectivamente al usuario hacia acciones autoregulatorias.

La aplicación estricta de la norma en este sentido corresponde a características propias del modelo de regulación disuasivo, sin embargo, la regulación responsiva promete combinarlo con un modelo más flexible como el persuasivo, que tendrá como resultado un componente legislativo basado en pilares firmes y una regulación sensible que utiliza herramientas de apoyo para analizar y emitir juicios acertados sobre las estrategias de control para cada usuario. Por lo tanto, la implementación de un sistema basado en la regulación responsiva debe tener herramientas consistentes como el manejo adecuado y oportuno de la información a través del uso de tecnologías y el apoyo en la articulación interinstitucional con el fin de enriquecer los conceptos emitidos.

Una vez que el sistema sea implementado, es conveniente la asignación de recursos destinados al control y vigilancia en función del riesgo que cada usuario representa, incluso cuando este fuese mínimo. El exceso de confianza en los conceptos emitidos referentes al tratamiento de cada usuario podría ser un riesgo. Por un lado, existe la posibilidad de obviar acciones de auditoría en el caso de los usuarios con baja calificación de riesgo, y por otro lado, la asignación de estigmas y prejuicios podría volverse constante sobre quienes poseen una calificación de riesgo alta, lo que reduce tanto las posibilidades como la motivación de estos usuarios para acogerse a una dinámica de autoregulación.

La identificación de los retos en el proceso de preparación para la entrada en vigencia del sistema de calificación de riesgo es fundamental para prevenir las contingencias derivadas de su implementación sobre el sistema regulador tradicional. Las innovaciones estatutarias mitigarán los riesgos en las operaciones de comercio exterior en tanto la capacidad de la institución reguladora –DIAN- permita identificar las contingencias inherentes al funcionamiento del Sistema de Gestión de Riesgo y fortalezca su habilidad para absorber los efectos causados por los trastornos asociados a la introducción de estrategias de modernización.

Bibliografía

Asociación Nacional de Exportadores. Índice de desempeño logístico 2016. Dirección de asuntos Económicos. 2016.

Avendaño, N. Gestión del riesgo en el contexto aduanero. Dirección de gestión organizacional. DIAN. 2016.

Ayres, I. y Braithwaite, J. Responsive regulation: Transcending the deregulation debate. Oxford, UK: Oxford University Press. 1992.

Beck, U.; Giddens, A. y Lash, S. Modernización Reflexiva. Política, tradición y estética en el orden social moderno. Madrid: Alianza Editorial. 2001.

Beck, U. Sociedad del Riesgo. Hacia una nueva modernidad. Barcelona: Ediciones Paidós Ibérica. 1998.

Bolaños, E. La nueva carta de navegación aduanera. Diario El Espectador. Colombia. 2016.

Braithwaite, J. Restorative Justice and Responsive Regulation. Oxford University Press. 2002.

Braithwaite, J. 'Contestatory citizenship: deliberative citizenship', in G. Brennan, R. Goodin, F. Jackson and M. Smith (eds.), Common Minds. Oxford: Oxford University Press. 2007.

Braithwaite, J. 'Responsive Regulation and Developing Economies' World Development 34(5) (2006), 884-898.

Braithwaite, J. *Regulatory Capitalism: How it Works, Ideas for Making it Work Better*. Cheltenham: Edward Elgar. 2008.

Braithwaite, J.; Makkai, T. y Braithwaite, V. *Regulating Aged Care: Ritualism and the New Pyramid*. Edward Elgar, Cheltenham, Gloucestershire. 2007.

Corsi, G.; Esposito, E. y Baraldi, C. *Glosario sobre la teoría social de Niklas Luhmann*. Antropos. Traducido por Miguel Romero y Carlos Villalobos. Autores, Textos y temas: Ciencias Sociales N° 9. México: Ed. Antropos. 1996.

Diario El Espectador. 2016.

Freedman, J. *Responsive regulation, risk, and rules: applying the theory to tax practice*. Oxford University Centre for Business Taxation. 2011.

Harrison, D. *The Sociology of Modernization and Development*. Unwin Hyman. London. 1988.

Hulme, D. y Turner, M. *Sociology and Development. Theories, Policies and Practices*. Harvester Wheatsheaf. 1990.

International Trade Centre. *Colombia: Perspectivas empresariales*. 2015.

Kolieb, J. *When to punish, when to persuade and when to reward: Strengthening responsive regulation with the regulatory diamond*. *Monash University Law Review*, 42(1), (2016) 136-162.

Lavell, A. *Sobre la Gestión del Riesgo: Apuntes hacia una Definición*. 2000.

Paulus, N. "Del Concepto de Riesgo: Conceptualización del Riesgo en Luhmann y Beck." *Revista Mad*. No.10. Mayo 2004. Departamento de Antropología. Universidad de Chile.

Mascini, P. "Why Was the Enforcement Pyramid so Influential? And What Price Was Paid?" *Regulation & Governance*. 7 (2013), 48–60.

Puig, C. "Acerca de la modernización, la modernidad y el riesgo". *Reis* (1997) 121- 130.

Reguillo, R. "Gestión del riesgo y modernidad reflexiva". *Nómadas*, núm. 17, (2002) 80-89 Universidad Central. Bogotá, Colombia.

Salas, E. *Las teorías de la modernidad reflexiva y de los sistemas sociales: aportes a la comprensión de las macrotendencias de la educación contemporánea*. Escuela de Administración Educativa de la Universidad de Costa Rica. San José, Costa Rica. 2006.

Sandoval M., Mario. *La violencia escolar desde la teoría del riesgo y el cambio cultural*. En publicación: *Investigaciones CEJU*. CEJU. Centro de Estudios en Juventud. 2006.

Selznick, P. *The moral commonwealth: Social theory and the promise of community*. Berkeley: University of California Press. 1992.

Retos de la modernización del Sistema de Gestión del Riesgo en el marco de la implementación del Estatuto... pág. 83

Soto, P. Sanciones administrativas como medidas de cumplimiento del Derecho: un enfoque funcional y responsivo aplicado al régimen sancionatorio ambiental. *Ius et Praxis*, 22(2) (2016) 189-226.

World Customs Organization. International convention on the simplification and harmonization of customs procedures". Revised Kyoto Convention. 2008.

Para Citar este Artículo:

Jaramillo Espinosa, Jessica y Yepes Lugo, Cristian. Retos de la modernización del Sistema de Gestión del Riesgo en el marco de la implementación del Estatuto Aduanero de 2016 en Colombia. *Rev. Incl.* Vol. 5. Num. 4, Octubre-Diciembre (2018), ISSN 0719-4706, pp. 59-83.

**CUADERNOS DE SOFÍA
EDITORIAL**

Las opiniones, análisis y conclusiones del autor son de su responsabilidad y no necesariamente reflejan el pensamiento de la **Revista Inclusiones**.

La reproducción parcial y/o total de este artículo debe hacerse con permiso de **Revista Inclusiones**.