

Evolución del control fiscal en Colombia: autonomía, trasplantes jurídicos y consolidación de los “superpoderes”

Cómo citar este artículo [Chicago]: Medina Siervo, Claudia Isabel. “Evolución del control fiscal en Colombia: autonomía, trasplantes jurídicos y consolidación de los ‘superpoderes’”. *Novum Jus* 20, no. 2 (2026): 341-370. <https://doi.org/10.14718/NovumJus.2026.20.2.12>

Claudia Isabel Medina Siervo



Evolución del control fiscal en Colombia: autonomía, trasplantes jurídicos y consolidación de los “superpoderes”*

Claudia Isabel Medina Siervo**

Recibido: 15 de marzo de 2026 | **Evaluado:** 22 de marzo de 2026 | **Aceptado:** 24 de marzo de 2026

Resumen

Este artículo presenta un análisis de la literatura académica, normativa y jurisprudencial sobre el control fiscal en Colombia, con especial énfasis en su autonomía, los trasplantes jurídicos que han configurado su diseño institucional y el debate contemporáneo en torno a los llamados “superpoderes” de la Contraloría General de la República (CGR). Se parte de la tradición histórica del control fiscal, se examinan los avances metodológicos y sustanciales del campo, y se identifican los vacíos, tensiones y contradicciones que atraviesan el debate actual. La revisión permite concluir que el control fiscal en Colombia se ha configurado como un híbrido normativo e institucional, en el que confluyen modelos europeos, anglosajones y latinoamericanos, pero cuya autonomía enfrenta constantes tensiones derivadas de la politización y la concentración de poderes.

Palabras clave: Control fiscal; autonomía institucional; trasplantes jurídicos; Contraloría General de la República; responsabilidad fiscal; concentración de poderes.

* Investigación doctoral de la Universidad de los Andes Bogotá, Colombia. Artículo de revisión resultado de la investigación de literatura dentro del proyecto de tesis doctoral sobre “Los superpoderes de la Contraloría General de la República – Trasplante y recepción de los modelos de control fiscal en Colombia, dirigida por la dra. Yenny Andrea Celemín.

** Directora del programa de Derecho de la Universidad Católica de Bogotá, Colombia. Abogada de la Universidad Colegio Mayor de Nuestra Señora del Rosario, especialista en derecho los negocios internacionales de la Universidad de los Andes, Máster en Derecho de la Universidad Complutense de Madrid; estudiante de doctorado en la Universidad de los Andes, experta en control fiscal, en contratación y derecho de los negocios. Docente de varias universidades en materias de derecho público en pregrado y profesora de la Especialización de Derecho Administrativo y de la Especialización de Gerencia Pública y Control Fiscal de la Universidad del Rosario. Ha sido contralora delegada de minas y energía, contralora delegada de gestión pública e instituciones financieras, contralora intersectorial y anticorrupción de esa entidad; así mismo, ha sido asesora jurídica de varias empresas públicas y privadas en asuntos de contratación pública y de control fiscal.

The Evolution of Fiscal Oversight in Colombia: Autonomy, Legal Transplants, and the Consolidation of the “Superpowers”

Claudia Isabel Medina Siervo

Received: March 15, 2026 | **Evaluated:** March 22, 2026 | **Accepted:** March 24, 2026

Abstract

This article presents an analysis of the academic literature, legislation, and case law on fiscal oversight in Colombia, with particular emphasis on its autonomy, the legal transplants that have shaped its institutional design, and the contemporary debate surrounding the so-called “superpowers” of the Office of the Comptroller General of the Republic. Beginning with the historical tradition of fiscal oversight, the article examines the methodological and substantive developments in the field while identifying the gaps, tensions, and contradictions that characterize the current debate. The review concludes that fiscal oversight in Colombia has taken shape as a normative and institutional hybrid in which European, Anglo-American, and Latin American models converge, but whose autonomy is subject to persistent tensions arising from politicization and the concentration of powers.

Keywords: fiscal oversight; institutional autonomy; legal transplants; Office of the Comptroller General of the Republic; fiscal liability; concentration of powers.

Introducción

El control fiscal constituye una de las funciones esenciales del Estado social de derecho colombiano, al estar directamente vinculado con la protección del patrimonio público, la legitimidad institucional y la confianza ciudadana¹. Desde la Constitución de 1991, la vigilancia de la gestión fiscal se concibió como un ejercicio independiente, posterior y selectivo, bajo los principios de la Ley 42 de 1993, cuya función fiscalizadora es de carácter técnico² y cuyo enfoque estaba dirigido en revisar la gestión administrativa y los resultados, respetando la autonomía e independencia de las decisiones de las entidades sujetas a este control³.

No obstante, la literatura reciente advierte que las reformas normativas sucesivas han transformado de manera sustantiva el alcance de esta función⁴. En particular, el Acto Legislativo 04 de 2019 introdujo el control preventivo y concomitante, extendiendo las competencias de la Contraloría General de la República (CGR), aunque su aplicación debe ser excepcional, sin derivar en coadministración, y limitada al seguimiento en tiempo real de la gestión de los recursos públicos⁵.

El objetivo de este artículo es comprender la evolución histórica del control fiscal en Colombia mediante una revisión sistemática de la literatura relevante. Para ello se justifica la selección de textos doctrinales, normativos y jurisprudenciales que permiten analizar su desarrollo histórico, identificar sus principios estructurales y examinar las tensiones derivadas de los trasplantes jurídicos que han configurado su diseño institucional. En este marco, el análisis busca no solo reconstruir las transformaciones normativas del control fiscal, sino también situarlas dentro de los procesos culturales e institucionales que han determinado su configuración en el contexto colombiano.

¹ Freddy Céspedes, “Los aportes del control fiscal a la consolidación del Estado Social de Derecho” (Universidad Externado de Colombia, 2020), 97-99.

² Manuel Alberto Restrepo Medina, “Responsabilidad fiscal”, *Revista de Estudios Socio-Jurídicos* 3, n.º 2 (2001), http://www.scielo.org.co/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0124-05792001000200005.

³ José Manuel Ruano de la Fuente, “Una vista al proyecto de acto legislativo por medio del cual se reforma el régimen de control fiscal”, *Semillero de investigación en política pública y control fiscal* 20, n.º 1 (2020): 1-18.

⁴ Manuel Alberto Restrepo Medina y Verónica Peláez Gutiérrez, *Novedades y perspectivas de la reforma al control fiscal* (Tirant lo Blanch, 2021).

⁵ Lucy Yaneth Osorno y Laura Espinosa, *El Control Fiscal preventivo y concomitante. cambios y desafíos para combatir la corrupción en Colombia* (Universidad EAFIT, 2023).

El estudio de la evolución histórica del control fiscal en Colombia requiere situarlo dentro del marco más amplio de la cultura jurídica nacional. Como señala Silva-García⁶, la cultura jurídica se compone de un conjunto compartido de creencias, concepciones, pautas de comportamiento, usos sociales y símbolos asociados al derecho y sus instituciones, los cuales reflejan la manera en que una sociedad comprende, internaliza y reproduce el fenómeno jurídico. Dicho de otro modo, el derecho no es un sistema abstracto de normas, sino una manifestación cultural que encarna valores, prácticas y significaciones socialmente construidas.

En el caso colombiano, la cultura jurídica ha estado históricamente anclada en la tradición del *civil law* o derecho continental europeo, cuya base normativa y formalista proviene de las tradiciones romano-germánica y canónica⁷. Ello ha determinado un modelo de derecho positivo centrado en la codificación, la supremacía de la ley escrita y la autoridad del Estado como garante del orden jurídico. En contraste, el *common law* anglosajón —propio de la tradición estadounidense y británica— se fundamenta en la jurisprudencia y los precedentes judiciales, lo cual da como resultado un sistema más flexible y adaptativo⁸. Estas diferencias culturales han tenido profundas implicaciones en el diseño institucional de los mecanismos de control tanto penal como fiscal.

De modo similar a lo ocurrido en el ámbito del control social penal, el control fiscal colombiano se ha configurado a través de un proceso de trasplante jurídico, es decir, la recepción de modelos institucionales europeos y, más recientemente, de orientaciones normativas de Estados Unidos y de organismos internacionales. Sin embargo, como advierte Silva-García⁹, tales trasplantes no deben entenderse solo como simples reproducciones mecánicas de instituciones foráneas, sino también como adaptaciones mediadas por las condiciones históricas, políticas y culturales locales.

Desde esta perspectiva, el control fiscal puede considerarse no solo un conjunto de procedimientos técnicos o administrativos, sino también una expresión de la cultura jurídica colombiana, en la medida en que refleja los valores dominantes sobre el ejercicio del poder, la responsabilidad pública y la legitimidad institucional.

⁶ Germán Silva-García, “Crisis y transformaciones en el control social penal en el contexto de la cultura jurídica colombiana”, *Cultura Latinoamericana* 39, n.º 1 (2024): 158.

⁷ Silva-García, “Crisis y transformaciones”, 158.

⁸ Edward Alsworth Ross, *Social Control: A Survey of the Foundations of Order* (Transaction Publisher por Routledge, 2009).

⁹ Silva-García, “Crisis y transformaciones”, 159.

Tal como ocurre en el campo penal, el control fiscal se ha desarrollado bajo una lógica predominantemente coercitiva y sancionatoria, más cercana al paradigma europeo de control social y alejada de la noción norteamericana de control social cooperativo y orientado a la cohesión.¹⁰ Este enfoque ha influido en la estructura del sistema de control, centrado en la vigilancia jerárquica y en el protagonismo del Estado, antes que en la participación ciudadana o el fortalecimiento de la cultura de la rendición de cuentas.

Por tanto, comprender la evolución histórica del control fiscal en Colombia implica analizar cómo las influencias coloniales y neocoloniales han moldeado su diseño institucional, y cómo este ha sido reinterpretado a la luz de las dinámicas sociales propias del país. En esa línea, autores como Maldonado-Torres¹¹ y Navas-Camargo¹² advierten la necesidad de avanzar hacia una descolonización del pensamiento jurídico que permita construir teorías y prácticas institucionales situadas en el contexto latinoamericano. Esta perspectiva crítica es indispensable para repensar el control fiscal como un instrumento de fortalecimiento democrático, no solo de vigilancia del gasto, sino también de transformación cultural hacia la transparencia y la corresponsabilidad.

En el ámbito de la función administrativa y del Estado social de derecho, el control fiscal se configura como una función constitucional que ha experimentado variaciones sustantivas desde su incorporación en Colombia. La vigilancia y supervisión de la gestión fiscal encuentran sus antecedentes en los sistemas europeos de control contable, particularmente el modelo español del control de cuentas,¹³ y en la influencia decisiva de la misión Kemmerer en la década de 1920, que introdujo prácticas estadounidenses de auditoría gubernamental y de control financiero.¹⁴ Posteriormente, su evolución ha sido influenciada por directrices de organismos como la OCDE, el FMI y el Banco Mundial, así como por modelos híbridos latinoamericanos.¹⁵

¹⁰ Ross, *Social Control*.

¹¹ Nelson Maldonado Torres, *Against War: Views from the Underside of Modernity* (Duke University Press, 2008).

¹² Fernando Navas-Camargo, *Criminología desde el Sur: Epistemologías y praxis en América Latina* (Universidad Externado de Colombia, 2020).

¹³ Miguel Malagón, "El juicio de cuentas, primera institución de control fiscal de la administración pública", *Estudios Socio-Jurídicos* 6, n.º 2 (2004): 291.

¹⁴ Daniel Sarmiento, "La Misión Kemmerer y el control estatal", *Apuntes Contables*, n.º 12 (2007): 84.

¹⁵ OECD, *El control preventivo y concomitante de la entidad fiscalizadora superior de Colombia: Estrategias modernas para nuevos desafíos* (OECD Publishing, 2021), 12, <https://doi.org/10.1787/142aee1f-es>.

En ese sentido es preciso explicar que la figura del trasplante jurídico surge en la doctrina a partir de 1974 con los aportes de Alan Watson, quien en su obra *From Legal Transplants to Legal Formants*¹⁶ lo concibió como una visión dinámica del derecho comparado. Según este autor, aunque una norma se traslade de una sociedad a otra, con el tiempo adquiere rasgos propios derivados de los cambios sociales de cada contexto. Si bien Watson le dio un nombre novedoso, señala que los trasplantes han estado presentes a lo largo de la historia de los ordenamientos jurídicos. De hecho, destaca la paradoja de que, aunque el derecho de un pueblo se considere como un elemento distintivo de su identidad, la transferencia de reglas o sistemas jurídicos entre países y sociedades ha sido una práctica habitual desde los registros más antiguos.¹⁷

De acuerdo con la literatura, encontramos dos modelos de referencia en materia del control fiscal: el jurisdiccional, propio de los tribunales colegiados de cuentas europeos, con potestad para emitir decisiones judiciales sobre la contabilidad pública; y el administrativo anglosajón, caracterizado por su autonomía técnica y funcional frente a las ramas del poder público, enfocado principalmente en la vigilancia administrativa y también como una herramienta estratégica para promover la transparencia, la rendición de cuentas y la eficiencia en la gestión pública.¹⁸

Desde la asesoría de la Misión Kemmerer en la década de 1920, el modelo colombiano ha evolucionado hacia una estructura mixta entre la Government Accountability Office (GAO) de los Estados Unidos y los tribunales de cuentas europeos, que combinan funciones fiscalizadoras y jurisdiccionales.¹⁹ Mientras la GAO es una agencia independiente que evalúa el gasto público sin competencias sancionatorias, los tribunales europeos, como el Tribunal de Cuentas de España²⁰, ejercen funciones inquisitorias a efectos resarcitorios sobre la responsabilidad contable. En contraste, la CGR colombiana ha sido objeto de críticas por concentrar simultáneamente

¹⁶ Alan Watson, "From Legal Transplants to Legal Formants", *The American Journal of Comparative Law* 43, n.º 3 (1995): 469-76.

¹⁷ Alan Watson, *Legal Transplants: An Approach to Comparative Law* (University of Georgia, 1993), 12, 14, 22, 27.

¹⁸ Guillermo Alexander Rodríguez Cubillos, "Impacto del control fiscal en Colombia", *Revista Colombiana de Contabilidad* 12, n.º 24 (2024): 79.

¹⁹ Rodrigo Naranjo, *La eficacia del control fiscal en Colombia: Derecho comparado, historia, macroorganizaciones e instituciones* (Universidad del Rosario, 2007).

²⁰ Tribunal de Cuentas de España, *Funciones del Tribunal de Cuentas* (2023), <https://www.tcu.es>.

facultades de auditoría, investigación, juicio fiscal²¹ y sanción, lo que la convierte en juez y parte dentro de los procesos de responsabilidad fiscal.

En consecuencia, el análisis de las reformas al control fiscal en Colombia exige un enfoque que trascienda la perspectiva normativa tradicional. En este artículo, la evolución de la Contraloría General de la República se examina desde el marco del derecho administrativo, articulando una mirada comparada, histórico-política y funcional. Este enfoque permite considerar los diálogos sociales, las dinámicas de poder y los procesos de trasplante jurídico que han modelado su desarrollo institucional.²² A partir de esta aproximación, se busca evidenciar cómo las reformas han consolidado un modelo de control fiscal concentrado y expansivo en sus poderes, caracterizado por amplias facultades de vigilancia y sanción, y cómo tales transformaciones reflejan las tensiones estructurales de la cultura jurídica colombiana, marcada por la herencia colonial, el formalismo normativo y la persistencia de una concepción centralizada del poder estatal.

De otra parte, el estudio del control fiscal en Colombia no puede desligarse de las transformaciones más amplias del derecho administrativo, que han implicado el tránsito desde una concepción liberal, jerárquica y formalista, hacia una visión posliberal, democrática y contextualizada. Como explica Moreno,²³ esta inflexión teórica busca “desestabilizar los cimientos más enraizados y tradicionales del derecho administrativo, y mostrar cómo estos pilares deben ajustarse a la luz de una administración que debe servir hoy a unos propósitos específicos”.²⁴ La autora identifica que el derecho administrativo contemporáneo se distancia de la verticalidad y la unilateralidad y propone una administración “más democrática y participativa, abierta a la comunidad y a las construcciones más colectivas”.²⁵

Este giro resulta especialmente relevante para comprender la evolución del control fiscal colombiano, en tanto la CGR —históricamente concebida como órgano de autoridad y sanción— enfrenta el desafío de transformarse en una institución que combine control, colaboración y transparencia, en coherencia con los principios

²¹ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera, radicación n.º 15001-23-31-000-2009-00247-01, 13 de diciembre de 2012, ponente Guillermo Vargas Ayala.

²² Diego López Medina, *El sueño Weberiano: claves para una comprensión constitucional de la estructura administrativa del Estado colombiano* (Revista de Derecho Público, Universidad de los Andes, 2006), 4,5.

²³ Carolina Moreno Velásquez, “Transformaciones contemporáneas del derecho administrativo liberal: descripción de una inflexión teórica”, en *Problemas actuales del derecho administrativo* (Universidad Externado de Colombia, 2022).

²⁴ Moreno Velásquez, “Transformaciones contemporáneas”, 29.

²⁵ Moreno Velásquez, “Transformaciones contemporáneas”, 30.

de un derecho administrativo renovado. Sin embargo, dicha transformación se enfrenta a resistencias estructurales y culturales que evidencian la distancia entre el paradigma posliberal y la práctica administrativa vigente.

Esta brecha no solo es institucional, sino también cultural: refleja una tradición jurídica que concibe la administración pública como un espacio de vigilancia y sanción más que de diálogo y cooperación. En este sentido, la persistencia de un enfoque centralizado e inquisitivo puede entenderse como el resultado de una cultura jurídica que privilegia la autoridad sobre la deliberación, y que ha condicionado históricamente la manera en que se ejerce y se concibe el control fiscal en Colombia.

Moreno²⁶ sostiene que el derecho administrativo posliberal reconoce la horizontalidad y la interacción social como componentes esenciales de la gestión pública. En sus palabras, “las administraciones públicas ya no pueden concebirse únicamente como estructuras de poder vertical, sino como espacios de interacción donde confluyen distintos actores e intereses en tensión”.²⁷ Este planteamiento permite evidenciar la distancia entre dicho ideal y el modelo de control fiscal colombiano, cuya estructura sigue anclada en una lógica inquisitiva y coercitiva que reproduce esquemas de autoridad propios del Estado liberal.

Así, mientras el paradigma posliberal apunta hacia administraciones públicas abiertas, participativas y cooperativas, el control fiscal colombiano mantiene una dinámica centrada en la fiscalización inquisitiva, con limitada participación social y un alto grado de concentración de poder. Desde esta perspectiva, la Contraloría General de la República se erige más como un órgano de vigilancia vertical que como un espacio de interacción y corresponsabilidad democrática. En contraste con la “renovación del derecho administrativo [...] capaz de impactar el quehacer de la administración pública y la enseñanza de la disciplina”²⁸, el modelo actual evidencia una brecha entre los principios de horizontalidad que propone la teoría y las prácticas institucionales efectivamente vigentes.

Finalmente, comprender la evolución histórica del control fiscal en Colombia desde una perspectiva comparada y cultural implica reconocer la necesidad de superar los enfoques coloniales del derecho y avanzar hacia una relectura situada que permita desarrollar modelos de control acordes con las particularidades institucionales

²⁶ Moreno Velásquez, “Transformaciones contemporáneas”, 31.

²⁷ Moreno Velásquez, “Transformaciones contemporáneas”, 38.

²⁸ Moreno Velásquez, “Transformaciones contemporáneas”, 31.

y democráticas del país.²⁹ Solo una mirada descolonizadora y contextualizada del derecho puede contribuir a redefinir el control fiscal no como un instrumento meramente punitivo, sino como un componente esencial de la cultura democrática y la rendición de cuentas.³⁰

Literatura del control fiscal

La selección bibliográfica que orienta esta revisión responde a la necesidad de articular tres dimensiones fundamentales en el estudio del control fiscal en Colombia: la tradición normativa y doctrinal nacional, los aportes académicos y la literatura de derecho comparado, particularmente aquella vinculada al enfoque de los trasplantes jurídicos.

En primer lugar, el eje normativo parte de la Constitución de 1991 (artículos 267, 268 y 272) que definieron el control fiscal y asignaron funciones a los órganos de control, y de leyes fundamentales como la Ley 42 de 1993, la Ley 610 de 2000 o la Ley 1474 de 2011, las cuales desarrollaron procedimientos, competencias y mecanismos de lucha contra la corrupción. Estas disposiciones se complementan con el Acto Legislativo 02 de 2015 y el Acto Legislativo 04 de 2019, que introdujo el control preventivo y concomitante, que modificaron sustancialmente el diseño institucional de la Contraloría General de la República, el Decreto Ley 267 de 2000 y el Decreto 403 de 2020.

En segundo lugar, los aportes doctrinales nacionales e internacionales ofrecen marcos teóricos para comprender las transformaciones del control fiscal. Guerrero³¹ enfatiza la formulación de principios de la administración pública como marco de legitimidad del control; Rodríguez³² analiza la naturaleza del control fiscal y advierte las tensiones entre técnica y politización; mientras que Sarmiento³³ estudia la influencia de la Misión Kemmerer en la configuración institucional colombiana, señalando cómo este trasplante norteamericano dio origen a la Contraloría en 1923. Estos trabajos, en conjunto, permiten entender el carácter complejo y en disputa del control fiscal colombiano.

²⁹ Maldonado Torres, *Against War*.

³⁰ Navas-Camargo, *Criminología desde el Sur*.

³¹ Omar Guerrero, "La formulación de principios en la administración pública", *Convergencia. Revista de Ciencias Sociales* 16, n.º 49 (2009): 15-35.

³² Rodríguez Cubillos, "Impacto del control fiscal", 77.

³³ Sarmiento, "La Misión Kemmerer".

Dentro de la revisión de literatura encontramos importantes aportes en relación con las modificaciones recientes al control fiscal en Colombia, particularmente a partir de la Constitución Política de 1991. Este marco constitucional transformó la concepción del control fiscal, otorgando a la Contraloría General de la República un papel central en la vigilancia de la gestión de los recursos públicos. Sin embargo, posteriores reformas han buscado ajustar el modelo. En este sentido, el Acto Legislativo 04 de 2019 y su Decreto reglamentario 403 de 2020 fortalecieron las funciones y competencias de la CGR, ampliando sus facultades para la configuración de hallazgos y la estructuración de auditorías más integrales.³⁴ No obstante, tales reformas no han logrado resolver las causas estructurales que explican la ineficiencia histórica en el cumplimiento de la misión constitucional de la CGR, pues el problema trasciende lo normativo y se relaciona con el desarrollo de capacidades técnicas y metodológicas necesarias para garantizar informes de auditoría útiles, que sirvan como insumo para planes de mejoramiento y para la tramitación efectiva de procesos de responsabilidad fiscal.³⁵

Las contralorías, como dependencias de auditoría pública, se ubican por fuera de las ramas del poder público y, siguiendo el modelo anglosajón, se caracterizan por su autonomía e independencia. En este sentido, su función se asemeja a la auditoría externa de una empresa, con un énfasis particular en el control de legalidad y en la verificación de la ejecución presupuestal mediante auditorías financieras^{36, 37}. Este carácter autónomo ha sido objeto de debates, ya que si bien garantiza independencia, también plantea interrogantes sobre la necesidad de fortalecer la articulación entre control fiscal y la garantía convencional de los derechos políticos.³⁸

Debe recordarse que la gestión fiscal y la administración de recursos públicos se encuentran directamente vinculadas con la responsabilidad fiscal. Por ello, los deberes y principios del control fiscal no se limitan a los servidores públicos, sino que también se extienden a los particulares que manejan fondos estatales. La Constitución de 1991 dio un alcance amplio al concepto de gestión fiscal, y la Ley 1474 de 2011 (Estatuto Anticorrupción) reforzó las obligaciones de contratistas,

³⁴ Restrepo Medina y Peláez Gutiérrez, *Novedades y perspectivas*, 164.

³⁵ Restrepo Medina y Peláez Gutiérrez, *Novedades y perspectivas*, 165.

³⁶ Uriel Amaya, *Fundamentos constitucionales del control fiscal* (Umbra Ediciones, 1996), 28-29.

³⁷ Rodrigo Naranjo, "Reforma política y control fiscal", *Estudios Socio-Jurídicos* 12, n.º 1 (2010): 87.

³⁸ Germán Lozano Villegas, "El control fiscal en Colombia: Perspectivas, análisis y retos", en *Cuadernos RAICA #1* (Fundación Democracia y Gobierno Local, 2024).

consultores, interventores, supervisores y asesores, imponiéndoles mayores responsabilidades frente a la administración y el manejo de los recursos del Estado.³⁹

En esta línea, la doctrina ha advertido que las reformas constitucionales en materia de control fiscal —especialmente las de 2015 y 2019— pueden considerarse poco acertadas, pues concentraron un poder excesivo en el ente de control y alteraron significativamente los equilibrios y contrapesos diseñados originalmente en la Constitución de 1991.⁴⁰ Sin embargo, resulta imprescindible hacer seguimiento a la manera como se ejercerán estas nuevas facultades y cómo se implementarán las auditorías bajo el esquema de competencias reforzadas que han sido implementadas en las reformas del 2015 y 2019.

En consecuencia, la literatura coincide en señalar que el verdadero reto del control fiscal en Colombia no radica únicamente en la reforma normativa, sino también en el fortalecimiento de la capacidad institucional, la transparencia, la formación técnica de los equipos de auditoría y el uso de nuevas tecnologías.⁴¹ Solo de esta manera será posible que el control fiscal se convierta en un instrumento eficaz para garantizar la correcta gestión de los recursos públicos y la materialización de los principios constitucionales de eficiencia, moralidad, transparencia y responsabilidad.

En tercer lugar, la literatura sobre trasplantes jurídicos constituye un eje transversal. Alan Watson⁴² introdujo la noción de trasplante jurídico como mecanismo de circulación de normas e instituciones entre sistemas; López Medina⁴³ criticó la idea de neutralidad de los trasplantes en contextos periféricos como América Latina, señalando cómo se producen trasplantes jurídicos que ocultan relaciones de poder; y Bonilla⁴⁴ enfatizó la mediación de las élites jurídicas en la recepción de modelos comparados. A estos aportes se suma Graziadei,⁴⁵ quien amplía la discusión al situar

³⁹ Iván Darío Gómez, *El control fiscal y la gestión de las entidades fiduciarias* (Universidad Externado, 2014), 46-48.

⁴⁰ Diana Valencia, “Antecedentes del control fiscal del Estado en Colombia: cien años de la Contraloría General de la República”, *A&C - Revista de Direito Administrativo & Constitucional* 23, n.º 93 (2023): 69, <https://doi.org/10.21056/aec.v23i93.1830>.

⁴¹ Lozano Villegas, “El control fiscal en Colombia”, 104,105.

⁴² Watson, *Legal Transplants: An Approach to Comparative Law*.

⁴³ Diego López Medina, *Teoría impura del derecho: la transformación de la cultura jurídica latinoamericana* (Editorial Legis, 2004).

⁴⁴ Daniel Bonilla Maldonado, *Los bárbaros jurídicos: Identidad, derecho comparado moderno y el sur global* (Siglo del Hombre, 2020).

⁴⁵ Michele Graziadei, “Comparative Law as the Study of Transplants and Receptions”, en *The Oxford Handbook of Comparative Law*, de Michele Graziadei, ed. Mathias Reimann y Reinhard Zimmermann (Oxford University Press, 2006), <https://doi.org/10.1093/oxfordhb/9780199296064.013.0014>.

los trasplantes y recepciones como fenómenos históricos globales, desde la recepción del derecho romano en la Europa medieval hasta la expansión del *common law* y los sistemas mixtos contemporáneos. Graziadei advierte que estos procesos nunca son meras importaciones técnicas, sino que implican adaptaciones, resistencias y reinterpretaciones locales que transforman profundamente la norma recibida⁴⁶.

La pertinencia del enfoque comparado radica en que permite comprender cómo el modelo colombiano integra rasgos de los tribunales de cuentas europeos, la auditoría anglosajona y los modelos híbridos latinoamericanos, configurando un diseño institucional *sui generis*. Desde esta perspectiva, estudios recientes —como los de Medina⁴⁷ y Behar, Sanabria y Hasselbrinck⁴⁸— profundizan tanto en la autonomía e independencia del control fiscal como en la estructura y el impacto presupuestal de las entidades de fiscalización, con lo cual ponen en evidencia la complejidad y expansión del sistema de control en Colombia.

El estudio de Behar, Sanabria y Hasselbrinck⁴⁹ documentan que para 2020 el presupuesto agregado de estas entidades equivalía al 0,77 % del PIB nacional, con un aumento del 22,2 % entre 2019 y 2021, principalmente impulsado por los entes de control de nivel nacional. El análisis comparado con países como México, Alemania y Estados Unidos muestra que Colombia no solo tiene mayor número de organismos de control, sino también una mayor superposición funcional, lo que produce una red institucional densa y costosa.⁵⁰ Esta complejidad supone riesgos para la democracia, entre ellos la politización de entidades que deberían ser independientes, la falta de transparencia en su gestión y la captura de rentas institucionales a través de procesos sancionatorios concentrados en un mismo órgano.⁵¹

Esta dinámica puede interpretarse a la luz de la teoría de los trasplantes jurídicos, en el sentido planteado por Watson⁵² y criticado por Legrand⁵³: las normas y modelos

⁴⁶ Graziadei, “Comparative Law”, 17,19,22.

⁴⁷ Claudia Isabel Medina et al., “La importancia del control fiscal, sujetos de control y su autonomía”, en *Contratación pública en Colombia: Innovación y homogenización* (Grupo Ibáñez, 2024).

⁴⁸ Erick Behar-Villegas et al., “Las “ías”, entes de control y fiscalía en cifras: politización e ineffectividad en la gestión pública entre múltiples capas de control”, *Documentos de Trabajo Escuela de Gobierno Alberto Lleras Camargo*, n.º 87 (2022), <https://gobierno.uniandes.edu.co/sites/default/files/books/DT/DT-87.pdf>.

⁴⁹ Behar-Villegas et al., “Las “ías”, entes de control y fiscalía”, 4-7.

⁵⁰ Behar-Villegas et al., “Las “ías”, entes de control y fiscalía”, 11, 12, 13.

⁵¹ Behar-Villegas et al., “Las “ías”, entes de control y fiscalía”, 21, 23.

⁵² Watson, *Legal Transplants: An Approach to Comparative Law*.

⁵³ Pierre Legrand, “The impossibility of legal transplants”, *Maastricht Journal of European and Comparative Law* 4, n.º 2 (1997): 111-24.

institucionales importados rara vez son neutros, por el contrario, se reconfiguran conforme a intereses y estructuras de poder locales. En el caso colombiano, la adopción de modelos de control fiscal europeos y norteamericanos ha derivado en un diseño institucional híbrido que privilegia las potestades coercitivas sobre las funciones preventivas, pedagógicas o de cooperación. Así, la expansión de facultades sancionatorias ha servido también para justificar un crecimiento presupuestal sostenido de las entidades de control sin que existan mecanismos claros de evaluación o fiscalización de su propio desempeño.

Como advierte Bonilla,⁵⁴ los trasplantes normativos suelen reproducir jerarquías y lógicas de poder antes que promover innovaciones. En esa misma línea, López Medina⁵⁵ señala que, en los “sitios de recepción”, las teorías jurídicas foráneas se reinterpretan bajo las condiciones locales, produciendo resultados normativos imprevistos. Este fenómeno explica en parte por qué el control fiscal colombiano —al igual que otros órganos de control como la Procuraduría— tiende a consolidar una lógica de concentración de funciones y de expansión institucional bajo el discurso del fortalecimiento técnico, pero con escasa transparencia sobre su gestión interna o los resultados obtenidos.

El trabajo de Behar et al.⁵⁶ también explora las racionalidades organizacionales, económicas y políticas que explican la creación de estos entes. Desde la perspectiva organizacional, se busca prevenir la corrupción y los abusos de poder mediante mecanismos de control y auditoría; desde la económica, se pretende vigilar el gasto y mejorar la eficiencia fiscal; y desde la política, se intenta limitar la discrecionalidad de la burocracia y fortalecer el control del legislativo y de los actores políticos sobre la administración pública. Sin embargo, los autores advierten que la multiplicación de capas burocráticas puede generar ineficiencia y “tramitomanía”, además de incentivar el patronazgo político y la politización del control fiscal, lo que reduce su efectividad y credibilidad institucional.

Por otro lado, debe señalarse que la literatura sobre control fiscal en Colombia se ha concentrado principalmente en los aspectos normativos y administrativos de la CGR, sin profundizar en la influencia de los modelos foráneos que han orientado

⁵⁴ Daniel Bonilla Maldonado y Ralf Michaels, *Derecho comparado: Materiales modernos y posmodernos* (Ediciones Uniandinas, 2023).

⁵⁵ Diego López Medina, “El nacimiento del derecho comparado moderno como espacio geográfico y como disciplina: instrucciones básicas para su comprensión y uso desde América Latina”, *International Law. Revista Colombiana de Derecho Internacional*, n.º 26 (2015): 120, <https://doi.org/10.11144/Javeriana.il15-26.ndcm>.

⁵⁶ Behar-Villegas et al., “Las “ías”, entes de control y fiscalía”, 4-9.

su evolución institucional. En general, los estudios existentes abordan las reformas desde una perspectiva interna, omitiendo tanto el análisis de los *trasplantes jurídicos* como el examen de las dinámicas de poder político que han influido en la consolidación de un control fiscal de mayores recursos presupuestales y un poder institucional ampliado frente a los demás órganos del Estado, situación que puede afectar su autonomía y alterar el equilibrio de poderes.

Así, autores como Córdoba⁵⁷, Céspedes⁵⁸, Gómez⁵⁹ y Duque & Céspedes⁶⁰, junto con otros exfuncionarios y asesores de entes de control fiscal, han defendido las reformas recientes como avances en la modernización administrativa. Sin embargo, pocos se han interrogado sobre cómo ese fortalecimiento se traduce en una concentración de poder fiscalizador y en un uso expansivo de recursos públicos bajo la justificación de mejorar el ejercicio del control, sin cuestionar los fundamentos estructurales del modelo adoptado ni evaluar el impacto de las influencias extranjeras.

De manera similar, los trabajos de Younes⁶¹ y Bulla et al.⁶² se enfocan en el funcionamiento técnico de la Contraloría General de la República (CGR), mientras que Restrepo y Peláez⁶³ y Gómez⁶⁴ examinan las transformaciones constitucionales y su efecto sobre los sujetos de control y la gestión fiscal. No obstante, persiste una brecha analítica en torno a la evolución de la CGR desde la perspectiva del derecho comparado, particularmente en relación con cómo la importación y reinterpretación de modelos extranjeros ha contribuido a consolidar un aparato institucional cada vez más amplio, costoso y difícil de controlar.

Precisamente por ello resulta pertinente incorporar una mirada comparativa que permita identificar las referencias internacionales que han moldeado el diseño institucional del control fiscal colombiano. Entre los modelos más influyentes se destacan:

⁵⁷ Felipe Córdoba, *La buena administración en el control fiscal efectivo, estratégico y gerencial de los recursos públicos* (Tirant lo Blanch, 2022).

⁵⁸ Céspedes, “Los aportes del control fiscal”, 97-109.

⁵⁹ Jairo Gómez Buitrago, *Gerencia pública y control fiscal* (Universidad del Rosario, 2017).

⁶⁰ Luz Jimena Duque y Fredy Céspedes, *El control fiscal y la responsabilidad fiscal* (Grupo Ibáñez, 2024).

⁶¹ Diego Younes, *Derecho del control fiscal, actualizado con el Acto legislativo No. 4 de 2019 y el Decreto 403 de 2020* (Grupo Ibáñez, 2022).

⁶² Jairo Bulla y Luz Dary Garzón, *Dogmática del control fiscal* (Grupo Ibáñez, 2025).

⁶³ Restrepo Medina y Peláez Gutiérrez, *Novedades y perspectivas*, 164.

⁶⁴ Gómez, *El control fiscal y la gestión*.

- **El modelo jurisdiccional europeo** (España, Francia), caracterizado por tribunales de cuentas con potestad para emitir decisiones judiciales sobre la contabilidad pública.
- **El modelo anglosajón** (Estados Unidos, Reino Unido), basado en órganos unipersonales e independientes del poder ejecutivo, con funciones esencialmente administrativas y de auditoría.
- **El modelo latinoamericano híbrido** (México, Perú, Brasil, Chile, Argentina), que combina rasgos administrativos, con rasgos inquisitivos y con competencias sancionatorias parciales.

La trayectoria histórica del control fiscal en Colombia evidencia la recepción gradual de estas influencias. Desde los tribunales de cuentas coloniales a partir de 1605 y la Corte de Cuentas republicana en 1847, hasta la creación de la Contraloría General de la República en 1923 —resultado de la Misión Kemmerer— el país adoptó progresivamente prácticas de auditoría gubernamental inspiradas en el modelo norteamericano. Con la Constitución de 1991 se consolidó un esquema de control posterior y selectivo, diseñado para evitar la coadministración, aunque esta lógica fue reconfigurada con el Acto Legislativo 04 de 2019, que introdujo el control preventivo y concomitante. Dichas reformas, si bien fortalecieron las capacidades institucionales de la CGR, también suscitaron debates sobre la concentración de poder y la preservación de su autonomía funcional.

Este recorrido histórico-comparado muestra que la CGR ha acumulado progresivamente mayores facultades en comparación con los modelos internacionales que inspiraron su creación. La elaboración de un **cuadro comparativo** de estos sistemas permite evidenciar cómo a través de sucesivas reformas y trasplantes jurídicos el órgano colombiano de control fiscal ha evolucionado hacia un modelo híbrido y expansivo, que hoy se encuentra en el centro del debate académico y político.

Tabla 1. Modelos de control fiscal que han incidido en los principales cambios en la CGR en Colombia y las diferencias con el modelo actual colombiano

Modelo de control fiscal	Países representativos	Características principales	Poder sancionatorio	Diferencias con Colombia
Tribunal de Cuentas	España, Francia, Italia, Portugal	Órgano autónomo con funciones jurisdiccionales. Realiza control expost y emite fallos con fuerza judicial. Se centra en la responsabilidad contable y la restitución del daño al erario.	Sí. Tiene poder judicial para imponer sanciones y ordenar reintegros.	En Colombia, la Contraloría no tiene rango jurisdiccional, pero ha asumido competencias sancionatorias similares sin ser tribunal, lo que amplía su alcance dentro de un modelo administrativo.
Auditoría gubernamental	Estados Unidos (GAO), Reino Unido (NAO)	Control técnico dependiente del Congreso o Parlamento. Enfocado en eficiencia, eficacia y economía. No tiene poder sancionatorio ni funciones jurisdiccionales.	No. Solo emite informes, recomendaciones y alertas.	La CGR supera este modelo al combinar la auditoría técnica con la capacidad de sancionar, lo que fusiona funciones administrativas y cuasi jurisdiccionales.
Modelo mixto latinoamericano	México (ASF), Brasil (TCU), Argentina (AGN), Chile, Perú	Combina auditoría técnica con algunas competencias sancionatorias. Predomina el control posterior y financiero, con sanción limitada o sujeta a revisión judicial.	Limitado. En Brasil el TCU impone sanciones administrativas; en otros países, solo recomienda procesos disciplinarios o judiciales.	El modelo colombiano es más expansivo porque la CGR puede declarar responsabilidad fiscal directa, imponer medidas cautelares y ejercer control preventivo y concomitante, sin intervención judicial previa. Esto la coloca entre los pocos órganos administrativos con poder sancionador propio.

Modelo de control fiscal	Países representativos	Características principales	Poder sancionatorio	Diferencias con Colombia
Contraloría General de la República (Colombia)	Colombia	Órgano de control con competencias ampliadas (Acto Legislativo 04 de 2019). Realiza control posterior, preventivo y concomitante; puede ordenar medidas cautelares, declarar responsabilidad fiscal y desplazar contralorías territoriales.	Sí. Con facultades administrativas y sancionatorias directas, sin requerir instancia judicial.	Modelo híbrido ampliado: combina auditoría técnica, control preventivo y facultades cuasijudiciales. A diferencia de otros híbridos, la CGR concentra en un mismo órgano la función de vigilancia, investigación y sanción, lo que refuerza su poder institucional, pero tensiona la separación de funciones.

Fuente: Cuadro comparativo de elaboración propia⁶⁵

El examen comparado de los modelos internacionales de control fiscal evidencia que el sistema colombiano presenta un diseño híbrido que combina elementos del modelo jurisdiccional europeo, la auditoría anglosajona y las experiencias latinoamericanas. Mientras que los tribunales de cuentas europeos ejercen funciones jurisdiccionales plenas —con potestad para sancionar y exigir reintegros—, y las auditorías gubernamentales anglosajonas se limitan a la supervisión técnica y la rendición de informes sin facultades sancionatorias, la Contraloría General de la República ha consolidado un modelo intermedio que trasciende ambas aproximaciones.

En comparación con los modelos latinoamericanos, el esquema colombiano destaca por su mayor concentración de poder sancionatorio y autonomía funcional,

⁶⁵ Tribunal de Cuentas de España, *Funciones del Tribunal*; Tribunal de Cuentas de Francia, *Rapport Public Annuel* (Cour des Comptes, 2021); Tribunal de Cuentas de la Unión de Brasil, *Sistema de Controle Externo Brasileiro* (TCU, 2021); U.S. Government Accountability Office, *The role of the U.S. Government Accountability Office* (GAO, 2024), <https://www.gao.gov/>; National Audit Office UK, *The role of the UK National Audit Office in ensuring accountability* (NAO, 2019); Contraloría General de la República, *Manual de auditoría gubernamental* (CGR, 2019); Antonio Argandoña, “Corrupción y control en América Latina: Avances y desafíos”, *Revista Iberoamericana de Administración Pública* 45 (2019): 78-101; Jorge Doria, “La adopción de buenas prácticas administrativas en los sectores público y privado como estrategia de prevención de actos de corrupción”, *Revista Digital de Derecho Administrativo*, n.º 21 (2018): 429-50, <https://doi.org/10.18601/21452946.n21.17>.

reforzada tras el Acto Legislativo 04 de 2019, que introdujo el control preventivo y concomitante. Esta ampliación de competencias, sin embargo, ha detonado debates sobre la tensión entre eficacia en la vigilancia del gasto público y el riesgo de coadministración.

En suma, el modelo colombiano puede caracterizarse como *sui generis*, resultado de la convergencia de distintas tradiciones jurídicas y administrativas. Si bien ha logrado fortalecer las capacidades de control y fiscalización, enfrenta el desafío de equilibrar la autoridad sancionatoria con la transparencia, la rendición de cuentas y el respeto por la autonomía de las entidades vigiladas para evitar la concentración excesiva de poder en el órgano de control.

Derecho comparado y trasplantes jurídicos en el modelo colombiano de control fiscal

El derecho comparado, entendido tanto como “método general de investigación” empleado por diversas disciplinas como en su faceta de “campo autónomo dentro de la academia jurídica”, ha sido fundamental en la configuración de la cultura jurídica moderna y, por extensión, en la construcción del sujeto jurídico moderno. Tal como señala Bonilla,⁶⁶ esta disciplina ha desempeñado un papel decisivo en las formas contemporáneas de imaginar el mundo jurídico, especialmente en la estructuración de la relación entre el “yo” y el “otro”, una dicotomía central para comprender la producción de subjetividades en el derecho.

La relevancia de los estudios jurídicos comparados contrasta, no obstante, con la marginalidad institucional e histórica que han ocupado dentro del currículo jurídico. Las asignaturas de derecho comparado rara vez ocupan un lugar central en los programas de formación profesional; el número de docentes especializados sigue siendo reducido; su influencia política dentro del campo académico es limitada; y los debates metodológicos y teóricos sobre la disciplina son escasos. Esta situación ha despertado un persistente sentimiento de marginalidad entre los comparatistas, ampliamente documentado en la literatura especializada.

Paradójicamente —y aquí radica uno de los elementos más productivos del debate comparatista— las ideas centrales de este campo de estudio han sido decisivas para la construcción de nuevas identidades jurídicas, tanto individuales como

⁶⁶ Bonilla Maldonado, *Los bárbaros jurídicos*, 21.

colectivas. Como observa Bonilla⁶⁷, las operaciones comparativas han incidido de manera directa en la forma en que las comunidades políticas y jurídicas imaginan, adoptan y transforman modelos normativos externos, y así detonan procesos de trasplante jurídico y resignificación institucional que moldean la identidad jurídica contemporánea.

En este sentido, el derecho comparado no solo constituye un ejercicio académico de descripción o clasificación de ordenamientos, sino que actúa como dispositivo epistemológico y político que posibilita la circulación de ideas, la creación de modelos regulatorios híbridos y la redefinición del sujeto de derecho en contextos globalizados. Su utilidad para el análisis del control fiscal y de sus transformaciones en escenarios transnacionales se inscribe precisamente en esta capacidad para iluminar cómo los sistemas jurídicos adoptan, adaptan o rechazan normas, prácticas y estructuras institucionales provenientes de otras tradiciones jurídicas.

En ese sentido, el derecho comparado ha desarrollado diversos paradigmas para observar, entender y evaluar los ordenamientos: desde la comparación enciclopédica —que describe sistemas en amplio espectro, de Leibniz⁶⁸ y Wigmore⁶⁹— a la *Enciclopedia Internacional de Derecho Comparado*, pasando por la comparación constructiva —abiertamente prescriptiva, de Aristóteles y Montesquieu a los programas de legislación comparada— hasta enfoques histórico-comparados que rastrean orígenes y trayectorias institucionales^{70, 71}. A estos se suma la “yuxtaposición-plus”, mezcla pragmática de métodos, y el funcionalismo comparado, que compara a partir de funciones sociales equivalentes de las soluciones jurídicas.⁷² Estos marcos permiten situar las modificaciones del control fiscal colombiano frente a modelos extranjeros.

Bajo el funcionalismo, los comparatistas proponen partir del problema y no de la etiqueta institucional: ¿cómo responden distintos sistemas a la necesidad de vigilar el uso de recursos públicos? En EE. UU., la GAO se configura como un auditor independiente sin potestad sancionatoria judicial; en Europa continental, los tribunales de cuentas combinan fiscalización con funciones jurisdiccionales en

⁶⁷ Bonilla Maldonado, *Los bárbaros jurídicos*.

⁶⁸ Gottfried Wilhelm Leibniz, *Nova methodus discendae docendaeque jurisprudentiae* (Von G. Hartmann, 1748).

⁶⁹ John Henry Wigmore, *A Panorama of the World's Legal Systems* (West Publishing Co., 1936).

⁷⁰ Wigmore, *A Panorama of the*.

⁷¹ Günter Frankenberg, “Critical comparisons: Rethinking comparative law”, *Harvard International Law Journal* 26 (1985): 411-55.

⁷² Konrad Zweigert y Hein Kötz, *Introduction to Comparative Law*, 3.^a ed. (Oxford University Press, 1998).

materia de responsabilidad contable. Colombia, tras sucesivas reformas, ha oscilado hacia un sistema híbrido que concentra auditoría, instrucción y decisión en la CGR, desplazando la frontera entre control técnico y potestades cuasijurisdiccionales^{73,74}.

Ahora bien, la literatura crítica del derecho comparado advierte que ni el formalismo (que privilegia la “lógica interna” de las normas) ni el funcionalismo (que busca equivalentes por función) son neutros. Frankenberg⁷⁵ mostró que toda comparación está atravesada por perspectiva y sesgos; exige “descentrar” la mirada y atender a lo simbólico y lo cultural de las instituciones. Esta alerta es crucial para el control fiscal: replicar organigramas o rótulos (“tribunal”, “agencia”) no garantiza equivalencias en contexto político, capacidad técnica o autonomía.

La discusión sobre trasplantes jurídicos agudiza el punto. Mientras Watson sostiene que los trasplantes normativos son motor del cambio,⁷⁶ Legrand⁷⁷ argumenta que las normas no viajan con su significado: el derecho “es cultura”, inseparable de los intérpretes y prácticas que lo dotan de sentido. Trasladar al pie de la letra potestades de tribunales europeos o de la GAO sin reconfigurar el ecosistema institucional (administración de recursos, hacienda pública, rendición de cuentas) puede producir mimetismos que alteren los equilibrios del Estado social de derecho colombiano más de lo que los fortalecen.

En respuesta, enfoques reconstructivos proponen un pragmatismo crítico: reconocer la fuerza de la globalización jurídica y, a la vez, condicionar el trasplante a diseño, adaptación y salvaguardas⁷⁸. Aplicado al control fiscal, ello implica: i) precisar funciones (auditoría, prevención, juzgamiento), ii) mapear riesgos de concentración y políticas de incentivos, iii) asegurar distribución de competencias y debido proceso, y iv) blindar independencia técnica con mecanismos de rendición de cuentas compatibles con la cultura jurídica colombiana.

⁷³ Zweigert y Kötz, *Introduction to Comparative Law*.

⁷⁴ Ralf Michaels, ““One size can fit all”—Some heretical thoughts on the mass production of legal transplants”, en *Order from Transfer*, ed. G. Frankenberg (Edward Elgar, 2013).

⁷⁵ Frankenberg, “Critical comparisons”.

⁷⁶ Watson, *Legal Transplants: An Approach to Comparative Law*.

⁷⁷ Legrand, “The impossibility of legal transplants”.

⁷⁸ Michaels, “One size can fit all”.

Este giro metodológico dialoga con el “giro hacia el Sur” del derecho comparado, que complejiza la lectura Norte-Sur y privilegia contexto, pluralismo y voces locales.^{79,80} Para el caso colombiano, la historia del control fiscal —de la asesoría Kemmerer al modelo híbrido contemporáneo— no es una copia mecánica, sino el resultado de ensambles entre influencias externas y dinámicas político-administrativas internas. Por eso, evaluar reformas recientes (control preventivo y concomitante, control preferente, medidas cautelares) exige una matriz comparada contextualista antes que transplantista.

El derecho comparado ha pasado de ser una disciplina clasificatoria y enciclopédica a convertirse en un espacio de reflexión crítica sobre el poder, la cultura y la circulación del derecho. La evolución del pensamiento comparatista, trazada por autores como Frankenberg^{81,82,83}, Legrand⁸⁴ y Michaels⁸⁵, revela un tránsito desde un enfoque funcionalista —centrado en la equivalencia de soluciones jurídicas— hacia una comprensión más compleja y autorreflexiva. Mientras el funcionalismo clásico^{86, 87} pretendía comparar sistemas a partir de su eficacia para resolver problemas comunes, los enfoques críticos subrayan que ninguna comparación es neutral: todo ejercicio comparativo implica un punto de vista, un lenguaje y un contexto cultural.

Desde esta perspectiva, Frankenberg⁸⁸ propone una “comparación crítica” que incorpore la historia, la ideología y la subjetividad del comparatista, que desplace el mito de la objetividad jurídica. Su noción de narrativa estratificada sugiere que las instituciones deben leerse en capas históricas y culturales más que como estructuras universales. En un sentido distinto, Legrand⁸⁹ niega la posibilidad de trasplantes jurídicos puros: las normas, afirma, no viajan con su significado original, porque este depende de los actos interpretativos de una comunidad jurídica específica. Los trasplantes, por tanto, no son simples transferencias de reglas, sino traducciones incompletas. Por su parte, Michaels⁹⁰ ofrece una reconstrucción pragmática: acepta

⁷⁹ Daniel Bonilla Maldonado, *Constitutionalism of the Global South* (Cambridge University Press, 2013).

⁸⁰ Philipp Dann et al., *The Global South and Comparative Constitutional Law* (Oxford University Press, 2020).

⁸¹ Frankenberg, “Critical comparisons”.

⁸² Günter Frankenberg, “Comparing constitutions: Ideas, ideals, and ideology—Toward a layered narrative”, *I•CON* 4, n.º 3 (2006): 439-59.

⁸³ Günter Frankenberg, *Comparative Constitutional Studies: Between Magic and Deceit* (Edward Elgar, 2018).

⁸⁴ Legrand, “The impossibility of legal transplants”.

⁸⁵ Michaels, “One size can fit all”.

⁸⁶ Zweigert y Kötz, *Introduction to Comparative Law*.

⁸⁷ John Reitz, “How to do comparative law”, *The American Journal of Comparative Law* 46, n.º 4 (1998): 617-36.

⁸⁸ Frankenberg, “Critical comparisons”.

⁸⁹ Legrand, “The impossibility of legal transplants”.

⁹⁰ Michaels, “One size can fit all”.

que los trasplantes son inevitables en un mundo interconectado, pero advierte que deben ser gestionados como “formas suficientemente buenas” cuya eficacia depende de su adaptación local.

En el llamado “giro hacia el Sur” en el derecho comparado,⁹¹ Twining⁹² amplía esta reflexión cuestionando las jerarquías epistémicas que históricamente ubicaron a los países del Norte como productores de modelos y a los del Sur como simples receptores. Esta perspectiva impulsa una lectura contextual, plural y reflexiva, donde la comparación se entiende como un diálogo entre culturas jurídicas desiguales más que como un ejercicio de importación técnica.

Aplicado al caso colombiano, este marco permite comprender la incorporación de sistemas de control fiscal foráneos. La CGR no surge de una evolución puramente interna, sino de un proceso de trasplantes sucesivos: el modelo jurisdiccional europeo de tribunales de cuentas, el sistema anglosajón de auditorías técnicas —introducido con la Misión Kemmerer en 1923⁹³— y las adaptaciones latinoamericanas de control mixto. Estos modelos, al ser recontextualizados en una cultura jurídica de tradición civilista, formalista y centralizada (Silva-García, 2024), adquirieron un significado distinto al de sus referentes originales. El resultado es un diseño institucional *sui generis*, que combina funciones de auditoría y sanción, con una autoridad concentrada en la CGR, especialmente después del Acto Legislativo 04 de 2019.

La lectura crítica de Frankenberg^{94,95,96,97} advierte que este tipo de transferencias suelen encubrir relaciones de poder: bajo el discurso de la modernización o la eficiencia, los trasplantes pueden reforzar estructuras jerárquicas y centralizadas. En la misma línea, la advertencia de Legrand⁹⁸ sobre la imposibilidad de trasladar significados intactos se verifica en el contexto colombiano: el “control preventivo y concomitante”, pensado como herramienta de acompañamiento técnico, tiende a transformarse en un mecanismo de intervención política. Finalmente, la visión

⁹¹ Bonilla Maldonado, *Constitutionalism*.

⁹² William Twining, “Diffusion of Law: a Global Perspective”, *The Journal of Legal Pluralism and Unofficial Law* 36 (2004): 2-45.

⁹³ Sarmiento, “La Misión Kemmerer”, 80-81.

⁹⁴ Frankenberg, “Critical comparisons”.

⁹⁵ Frankenberg, “Critical comparisons”.

⁹⁶ Günter Frankenberg, “Constitutional transfer: The IKEA theory revisited”, *I•CON* 8, n.º 3 (2011): 563-79.

⁹⁷ Frankenberg, *Comparative Constitutional Studies*.

⁹⁸ Legrand, “The impossibility of legal transplants”.

pragmática de Michaels⁹⁹ permite entender que los trasplantes pueden ser funcionales si se contextualizan, pero también muestra que, sin un diseño de contrapesos, pueden derivar en una concentración de poder incompatible con la lógica del Estado social de derecho.

En consecuencia, el derecho comparado crítico y la teoría de los trasplantes jurídicos ofrecen claves interpretativas para leer el control fiscal colombiano no como un modelo cerrado, sino como un proceso de traducción institucional. Este proceso ha producido una Contraloría con rasgos de tribunal, agencia técnica y órgano político, cuyo desafío actual radica en equilibrar la eficacia fiscalizadora con la preservación de la autonomía y la legalidad. Más que negar los trasplantes, se trata de reinterpretarlos a la luz de la cultura jurídica nacional, entendiendo que su éxito depende menos de la forma importada que de la capacidad del sistema colombiano para adaptarla sin reproducir sus asimetrías originales.

Conclusiones

El control fiscal colombiano ha evolucionado desde un mecanismo técnico de vigilancia posterior hacia un modelo institucional más complejo, influido por transformaciones del derecho administrativo y por dinámicas comparadas. Este proceso ha configurado un sistema que articula funciones de auditoría, supervisión y responsabilidad fiscal dentro de un mismo diseño institucional.

La evolución del control fiscal evidencia la incorporación de instituciones provenientes de tradiciones europeas y anglosajonas. Estos trasplantes jurídicos han sido reinterpretados en el contexto colombiano, y han dado lugar a un modelo híbrido que integra elementos administrativos y jurisdiccionales.

El desarrollo del sistema de control fiscal refleja rasgos estructurales de la cultura jurídica colombiana, particularmente el formalismo del *civil law* y una concepción centralizada del poder estatal. Estos elementos han influido en la forma en que se estructuran las funciones de vigilancia y responsabilidad sobre los recursos públicos.

Las reformas introducidas en las últimas décadas, especialmente a partir del Acto Legislativo 04 de 2019, evidencian la continua adaptación del modelo colombiano a

⁹⁹ Ralf Michaels, "Comparative law by numbers?", *American Journal of Comparative Law* 57, n.º 4 (2009): 765-95.

tendencias internacionales en materia de supervisión del gasto público. Este proceso confirma que el control fiscal se lleva a cabo mediante dinámicas de recepción, adaptación y resignificación de modelos comparados.

Fuentes de consulta

Lista de referencias

Fuentes sobre control fiscal y temas relacionados

- Amaya, Uriel. *Fundamentos constitucionales del control fiscal*. Umbral Ediciones, 1996.
- Argandoña, Antonio. «Corrupción y control en América Latina: Avances y desafíos». *Revista Iberoamericana de Administración Pública* 45 (2019): 78-101.
- Behar-Villegas, Erick, Pablo Sanabria-Pulido, y Paul J. Hasselbrinck-Macia. “Las “ías”, entes de control y fiscalía en cifras: politización e ineffectividad en la gestión pública entre múltiples capas de control”. *Documentos de Trabajo Escuela de Gobierno Alberto Lleras Camargo*, n.º 87 (2022). <https://gobierno.uniandes.edu.co/sites/default/files/books/DT/DT-87.pdf>.
- Bonilla Maldonado, Daniel. *Constitutionalism of the Global South*. Cambridge University Press, 2013.
- Bonilla Maldonado, Daniel. *Los bárbaros jurídicos: Identidad, derecho comparado moderno y el sur global*. Siglo del Hombre, 2020.
- Bonilla Maldonado, Daniel, y Ralf Michaels. *Derecho comparado: Materiales modernos y posmodernos*. Ediciones Uniandinas, 2023.
- Bulla, Jairo, y Luz Dary Garzón. *Dogmática del control fiscal*. Grupo Ibáñez, 2025.
- Céspedes, Freddy. “Los aportes del control fiscal a la consolidación del Estado Social de Derecho”. Universidad Externado de Colombia, 2020.
- Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera. “Sentencia de 13 de diciembre de 2012, radicación n.º 15001-23-31-000-2009-00247-01”. Ponente: Guillermo Vargas Ayala. Bogotá, D.C., 2012.
- Contraloría General de la República. *Manual de auditoría gubernamental*. CGR, 2019.
- Córdoba, Felipe. *La buena administración en el control fiscal efectivo, estratégico y gerencial de los recursos públicos*. Tirant lo Blanch, 2022.
- Dann, Philipp, Michael Riegner, y Maxim Bönnemann. *The Global South and Comparative Constitutional Law*. Oxford University Press, 2020.
- Doria, Jorge. “La adopción de buenas prácticas administrativas en los sectores público y privado como estrategia de prevención de actos de corrupción”. *Revista Digital de Derecho Administrativo*, n.º 21 (2018): 429-50. <https://doi.org/10.18601/21452946.n21.17>.

- Duque, Luz Jimena, y Fredy Céspedes. *El control fiscal y la responsabilidad fiscal*. Grupo Ibáñez, 2024.
- Frankenberg, Günter. *Comparative Constitutional Studies: Between Magic and Deceit*. Edward Elgar, 2018.
- Frankenberg, Günter. “Comparing constitutions: Ideas, ideals, and ideology—Toward a layered narrative”. *I•CON* 4, n.º 3 (2006): 439-59.
- Frankenberg, Günter. “Constitutional transfer: The IKEA theory revisited”. *I•CON* 8, n.º 3 (2011): 563-79.
- Frankenberg, Günter. “Critical comparisons: Rethinking comparative law”. *Harvard International Law Journal* 26 (1985): 411-55.
- Gómez Buitrago, Jairo. *Gerencia pública y control fiscal*. Universidad del Rosario, 2017.
- Gómez, Iván Darío. *El control fiscal y la gestión de las entidades fiduciarias*. Universidad Externado, 2014.
- Graziadei, Michele. “Comparative Law as the Study of Transplants and Receptions”. En *The Oxford Handbook of Comparative Law*, de Michele Graziadei. Editado por Mathias Reimann y Reinhard Zimmermann. Oxford University Press, 2006. <https://doi.org/10.1093/oxfordhb/9780199296064.013.0014>.
- Guerrero, Omar. “La formulación de principios en la administración pública”. *Convergencia. Revista de Ciencias Sociales* 16, n.º 49 (2009): 15-35.
- Legrand, Pierre. “The impossibility of legal transplants”. *Maastricht Journal of European and Comparative Law* 4, n.º 2 (1997): 111-24.
- Leibniz, Gottfried Wilhelm. *Nova methodus discendae docendaeque jurisprudentiae*. Von G. Hartmann, 1748.
- López Medina, Diego. “El nacimiento del derecho comparado moderno como espacio geográfico y como disciplina: instrucciones básicas para su comprensión y uso desde América Latina”. *International Law. Revista Colombiana de Derecho Internacional*, n.º 26 (2015): 117-59. <https://doi.org/10.11144/Javeriana.il15-26.ndcm>.
- López Medina, Diego. *El sueño Weberiano: claves para una comprensión constitucional de la estructura administrativa del Estado colombiano*. Revista de Derecho Público, Universidad de los Andes, 2006.
- López Medina, Diego. *Teoría impura del derecho: la transformación de la cultura jurídica latinoamericana*. Editorial Legis, 2004.
- Lozano Villegas, Germán. “El control fiscal en Colombia: Perspectivas, análisis y retos”. En *Cuadernos RAICA #1*. Fundación Democracia y Gobierno Local, 2024.
- Lucena, Miguel. “El juicio de cuentas, primera institución de control fiscal de la administración pública”. *Estudios Socio-Jurídicos* 6, n.º 2 (2004): 278-98.
- Maldonado Torres, Nelson. *Against War: Views from the Underside of Modernity*. Duke University Press, 2008.

- Medina, Claudia Isabel, Pablo González Mongüi, y Yelinda Rincón. “La importancia del control fiscal, sujetos de control y su autonomía”. En *Contratación pública en Colombia: Innovación y homogenización*. Grupo Ibáñez, 2024.
- Michaels, Ralf. “Comparative law by numbers?” *American Journal of Comparative Law* 57, n.º 4 (2009): 765-95.
- Michaels, Ralf. ““One size can fit all”—Some heretical thoughts on the mass production of legal transplants”. En *Order from Transfer*, editado por G. Frankenberg. Edward Elgar, 2013.
- Moreno Velásquez, Carolina. “Transformaciones contemporáneas del derecho administrativo liberal: descripción de una inflexión teórica”. En *Problemas actuales del derecho administrativo*. Universidad Externado de Colombia, 2022.
- Naranjo, Rodrigo. *La eficacia del control fiscal en Colombia: Derecho comparado, historia, macroorganizaciones e instituciones*. Universidad del Rosario, 2007.
- Naranjo, Rodrigo. “Reforma política y control fiscal”. *Estudios Socio-Jurídicos* 12, n.º 1 (2010): 78-97.
- National Audit Office UK. *The role of the UK National Audit Office in ensuring accountability*. NAO, 2019.
- Navas-Camargo, Fernando. *Criminología desde el Sur: Epistemologías y praxis en América Latina*. Universidad Externado de Colombia, 2020.
- OECD. *El control preventivo y concomitante de la entidad fiscalizadora superior de Colombia: Estrategias modernas para nuevos desafíos*. OECD Publishing, 2021. <https://doi.org/10.1787/142aee1f-es>.
- Osorno, Lucy Yaneth, y Laura Espinosa. *El Control Fiscal preventivo y concomitante. cambios y desafíos para combatir la corrupción en Colombia*. Universidad EAFIT, 2023.
- Reitz, John. “How to do comparative law”. *The American Journal of Comparative Law* 46, n.º 4 (1998): 617-36.
- Restrepo Medina, Manuel Alberto. “Responsabilidad fiscal”. *Revista de Estudios Socio-Jurídicos* 3, n.º 2 (2001). http://www.scielo.org.co/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0124-05792001000200005.
- Restrepo Medina, Manuel Alberto, y Verónica Peláez Gutiérrez. *Novedades y perspectivas de la reforma al control fiscal*. Tirant lo Blanch, 2021.
- Rodríguez Cubillos, Guillermo Alexander. “Impacto del control fiscal en Colombia”. *Revista Colombiana de Contabilidad* 12, n.º 24 (2024): 77-97.
- Ross, Edward Alsworth. *Social Control: A Survey of the Foundations of Order*. Transaction Publisher por Routledge, 2009.
- Ruano de la Fuente, José Manuel. “Una vista al proyecto de acto legislativo por medio del cual se reforma el régimen de control fiscal”. *Semillero de investigación en política pública y control fiscal* 20, n.º 1 (2020): 1-18.

- Sarmiento, Daniel. “La Misión Kemmerer y el control estatal”. *Apuntes Contables*, n.º 12 (2007): 79-90.
- Silva-García, Germán. “Crisis y transformaciones en el control social penal en el contexto de la cultura jurídica colombiana”. *Cultura Latinoamericana* 39, n.º 1 (2024): 156-79.
- Tribunal de Cuentas de España. *Funciones del Tribunal de Cuentas*. 2023. <https://www.tcu.es>.
- Tribunal de Cuentas de Francia. *Rapport Public Annuel*. Cour des Comptes, 2021.
- Tribunal de Cuentas de la Unión de Brasil. *Sistema de Controle Externo Brasileiro*. TCU, 2021.
- Twining, William. “Diffusion of Law: a Global Perspective”. *The Journal of Legal Pluralism and Unofficial Law* 36 (2004): 2-45.
- U.S. Government Accountability Office. *The role of the U.S. Government Accountability Office*. GAO, 2024. <https://www.gao.gov/>.
- Valencia, Diana. “Antecedentes del control fiscal del Estado en Colombia: cien años de la Contraloría General de la República”. *A&C - Revista de Direito Administrativo & Constitucional* 23, n.º 93 (2023): 41-71. <https://doi.org/10.21056/aec.v23i93.1830>.
- Watson, Alan. “From Legal Transplants to Legal Formants”. *The American Journal of Comparative Law* 43, n.º 3 (1995): 469-76.
- Watson, Alan. *Legal Transplants: An Approach to Comparative Law*. University of Georgia, 1993.
- Wigmore, John Henry. *A Panorama of the World's Legal Systems*. West Publishing Co., 1936.
- Younes, Diego. *Derecho del control fiscal, actualizado con el Acto legislativo No. 4 de 2019 y el Decreto 403 de 2020*. Grupo Ibáñez, 2022.
- Zweigert, Konrad, y Hein Kötz. *Introduction to Comparative Law*. 3.ª ed. Oxford University Press, 1998.

Jurisprudencia

- Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera.** (2009, febrero 5). *Sentencia Rad. 54001-23-31-000-2000-01882-01* (M. P. Marco Antonio Velilla Moreno).
- Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Primera Consejero Ponente: Guillermo Vargas Ayala. Bogotá, D.C., trece (13) de diciembre de dos mil doce (2012) Radicación número: 15001-23-31-000-2009-00247-01
- Corte Constitucional de Colombia.** *Sentencia C-832/02* (M. P. Álvaro Tafur Gálvis).
- Corte Constitucional de Colombia. *Sentencia C-103/15* (M. P. Rodrigo Escobar Gi).
- Corte Constitucional de Colombia. *Sentencia C-438/22* (M. P. Jorge Enrique Ibáñez Najar).
- Corte Constitucional. *Sentencia T-445/94* (M. P. Alejandro Martínez Caballero).
- Corte Constitucional. *Sentencia C-167/95* (M.P. Fabio Morón Díaz).
- Corte Constitucional. **Sentencia C-666/00** (M. P. José Gregorio Hernández Galindo).
- Corte Constitucional. **Sentencia C-954/01** (M.P. Jaime Araujo Rentería).

Corte Constitucional. **Sentencia C-300/12** (M.P. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub).
Corte Constitucional. **Sentencia C-826/13** (M.P. **Luis Ernesto Vargas Silva**).
Corte Constitucional. **Sentencia C-288/14** (M.P. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub).
Corte Constitucional. **Sentencia C-284/15** (M.P. **Mauricio González Cuervo**).
Corte Constitucional. **Sentencia C-438/22**. (M. P. Jorge Enrique Ibáñez Najar).

Normas

Archivo General de Indias (AGI). (1776). Reglamento para el Tribunal de Cuentas del Virreinato de la Nueva Granada. AGI.
República de Colombia. (1913). Ley 4 de 1913. Recuperado de <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=8426>
Constitución Política de Colombia de 1991
Ley 42 de 1993.
Ley 610 de 2000.
Ley 1474 de 2011
Ley 1437 de 2011
Acto Legislativo 02 de 2015
Acto Legislativo 04 de 2019
Decreto Ley 267 de 2000
Decreto 403 de 2020