

LA «AVOCACIÓN» EN EL ORDENAMIENTO JURÍDICO COLOMBIANO: ¿REALIDAD, PROPUESTA O AMENAZA?¹

Santiago Álvarez Hernández²

RESUMEN. La palabra «avocación» resulta extraña a nuestras categorías conceptuales. Algunos sistemas extranjeros, como el español y el argentino, la han regulado, permitiendo a una autoridad superior intervenir en decisiones de una inferior o de una delegataria. Esto afecta la competencia administrativa, porque no se mantiene en el órgano originalmente atribuido, o porque se desnaturaliza la delegación. Es una herramienta que permite a ciertas autoridades intervenir temporalmente en procedimientos y emitir actos administrativos. Sin embargo, su concepto no está ampliamente desarrollado y su existencia en nuestro ordenamiento es cuestionable. El ensayo analiza el concepto, utilizando el sentido y alcance propuesto por teóricos extranjeros, con el propósito de problematizar su existencia en nuestro sistema.

Introducción

Algunos ordenamientos foráneos, entre los que destacan el español y el argentino, han regulado el instrumento de la «avocación», en virtud del cual una autoridad superior o delegante puede reasumir o intervenir en las decisiones del inferior o delegatario. Por consiguiente, analizada en relación con la teoría del acto administrativo, la avocación supone la afectación de características principales de la competencia, como que es improrrogable, intransferible e irrenunciable. De ese modo, se trata de una técnica de administración que habilita transitoriamente a determinadas autoridades, debido a su superioridad, o de ostentar originalmente la competencia, a intervenir en procedimientos y expedir ciertos actos administrativos.

Sin perjuicio de lo anterior, el concepto no ha sido desarrollado ampliamente por los autores, y en nuestro ordenamiento resulta como mínimo cuestionable considerar su existencia, lo que amerita ubicar la lupa sobre estructuras normativas que pudiesen equipararse. Los acápites siguientes lo analizan, primero determinando el sentido y alcance otorgado por la doctrina foránea, y luego validando si existe alguna manifestación en nuestra realidad administrativa.

¹ Este ensayo, escrito para la sesión del 20 de abril de 2024, hace parte de la labor de apoyo a la investigación que el Auxiliar de Investigación realiza al interior del Grupo de Estudio adscrito al CEDA, para cuya preparación recibió la orientación del profesor Sebastián Ramírez Grisales, y se utiliza no solo para enriquecer el trabajo que el Investigador Principal adelanta al interior del CEDA –que finalmente aprovecha para construir el texto definitivo– sino también para beneficio de toda la comunidad académica. La línea de investigación en la que se enmarca el ensayo es: El acto administrativo, dirigida por el Profesor–Investigador Principal Fabián Marín Cortés.

² Auxiliar de investigación del Grupo de Estudio de Derecho Público, nivel V básico, adscrito al Centro de Estudios de Derecho Administrativo –CEDA–.

1. La avocación como «dislocación» de la competencia

Tomás-Ramón Fernández y Eduardo García de Enterría se refieren a la avocación como uno de los supuestos de la «dislocación» competencial, junto a la delegación, en el sentido de que suponen traslados de competencias³. Su planteamiento se fundamenta, especialmente, en lo regulado en el artículo 10 de la Ley 40 de 2015 –española, desde luego–, en virtud del cual las autoridades jerárquicamente superiores, o las delegantes, pueden avocar para sí el conocimiento de algunos asuntos de sus órganos dependientes o delegatarios:

«Artículo 10. Avocación.

»1. Los órganos superiores podrán avocar para sí el conocimiento de uno o varios asuntos cuya resolución corresponda ordinariamente o por delegación a sus órganos administrativos dependientes, cuando circunstancias de índole técnica, económica, social, jurídica o territorial lo hagan conveniente.

»En los supuestos de delegación de competencias en órganos no dependientes jerárquicamente, el conocimiento de un asunto podrá ser avocado únicamente por el órgano delegante.

»2. En todo caso, la avocación se realizará mediante acuerdo motivado que deberá ser notificado a los interesados en el procedimiento, si los hubiere, con anterioridad o simultáneamente a la resolución final que se dicte.

»Contra el acuerdo de avocación no cabrá recurso, aunque podrá impugnarse en el que, en su caso, se interponga contra la resolución del procedimiento»⁴.

España destaca entre los ordenamientos debido a que tiene la regulación más detallada de la avocación. Si bien cualifica el supuesto de hecho que admite el ejercicio de la competencia de avocar, lo que significa que solo procede ante la ocurrencia de determinadas circunstancias, el hecho es que este ordenamiento contiene una disposición que denomina a cierta decisión «*avocación*», con un sentido y alcance específico. El sentido jurídico incide notoriamente en la definición del lenguaje común de la expresión «avocar», puesto que significa: «Dicho de una autoridad gubernativa o judicial: Atraer a sí la resolución de un asunto o causa

³ GARCÍA DE ENTERRÍA, Eduardo y FERNÁNDEZ, Tomás-Ramón. Curso de derecho administrativo I. 20^a ed. Madrid: Civitas, 2022. p. 765.

⁴ AGENCIA ESTATAL BOLETÍN OFICIAL DEL ESTADO. Ley 40 de 2015. Régimen Jurídico del Sector Público [Sitio web]. Madrid: AEBOE [Consultado el 9 de abril de 2024]. Disponible en: <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2015-10566#a10>.

cuya decisión correspondería a un órgano inferior»⁵. De esa manera, la avocación es una clase de competencia que permite *atraer* o *asumir* el trámite o resolución de un asunto que, en principio, corresponde o ejerce otra autoridad, inferior o delegataria. Por esto es uno de los supuestos de dislocación competencial –retomando a García de Enterría y Fernández–, en el entendido de que transgrede una asignación original de competencias, o el cumplimiento esperable de una delegación.

Lo primero por destacar de la disposición consiste en que se trata de una competencia. En efecto, el ejercicio de la avocación, por parte de una autoridad española, no podría realizarse sin la existencia de la norma, ya que el ordenamiento español reconoce la vinculación de los órganos estatales y, concretamente, el principio de legalidad⁶. Por esto puede sostenerse que la avocación es la *competencia disgresora*, en la medida en que interrumpe la realización ordinaria de las demás competencias.

Al recordar que la competencia tiene el carácter de «irrenunciable», entendiéndose por esto que las entidades, en general, no tienen la facultad de evadir su ejercicio o cumplimiento, García-Trevijano Fos explica que la avocación es un supuesto excepcional a dicha irrenunciabilidad⁷. En los términos de Garrido Falla, Palomar Olmeda y Losada González, la atribución de competencias excluye la intervención de otros órganos, lo cual se exceptúa por ciertas facultades, entre las que destaca la avocación⁸. Por su parte, Boquera Oliver manifiesta que la avocación no afecta la distribución de competencias, sino que solo supone una traslación temporal, lo que significa que no incide en la titularidad sino en su ejercicio,

⁵ REAL ACADEMIA ESPAÑOLA. Diccionario de la lengua española [Sitio web]. Madrid: RAE [Consultado el 9 de abril de 2024]. Disponible en: <https://dle.rae.es/avocar?m=form>.

⁶ Así lo establece el artículo 9 de la Constitución española: «Artículo 9.

»1. Los ciudadanos y los poderes públicos están sujetos a la Constitución y al resto del ordenamiento jurídico.

[...]

»3. La Constitución garantiza el principio de legalidad, la jerarquía normativa, la publicidad de las normas, la irretroactividad de las disposiciones sancionadoras no favorables o restrictivas de derechos individuales, la seguridad jurídica, la responsabilidad y la interdicción de la arbitrariedad de los poderes públicos» (AGENCIA ESTATAL BOLETÍN OFICIAL DEL ESTADO. Constitución Española [Sitio web]. Madrid: AEBOE [Consultado el 9 de abril de 2024]. Disponible en: <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-1978-31229>).

⁷ GARCÍA-TREVIJANO FOS, Antonio. Los actos administrativos. Madrid: Civitas, 1986. p. 122.

⁸ GARRIDO FALLA, Fernando; PALOMAR OLMEDA, Alberto y LOSADA GONZÁLEZ, Herminio. Tratado de derecho administrativo. Vol I. 14ª ed. (Ed. Original 1958). Madrid: Tecnos, 2005. p. 321.

diferenciándose de la concentración⁹. De esa manera, coincide con Parejo Alfonso, Gamero Casado y Fernández Ramos, quienes consideran que la avocación no tiene un carácter general –como sí lo puede tener la delegación–, sino particular, ya que se ejerce sobre la competencia que determina cierto procedimiento y acto administrativo¹⁰. Cosculluela Montaner sostiene que actualmente la avocación se condicionó a la concurrencia de circunstancias técnicas, económicas, sociales, jurídicas o territoriales, razón por la cual debe motivarse¹¹. Por último, Velasco Rico expresa que la avocación puede ejercerse sobre «cualquier» competencia del órgano inferior, aunque fuera propia o delegada¹².

En su mayoría, se está de acuerdo con los contornos o características identificados por los autores. En primer lugar, es cierto que la avocación no afecta la distribución de competencias, sino su ejercicio, en la medida en que no se dirige a modificar o derogar la norma que asigna la competencia. Por el contrario, solo priva de su ejecución a la autoridad que originalmente cuenta con ella. En segundo lugar, también se considera correcto interpretar que la norma exige que la avocación sea motivada, y que se argumente en el sentido de identificar cuál *circunstancia* motiva la decisión de asumir las facultades del inferior o del delegatario. La estructura del artículo 10 mezcla una discrecionalidad administrativa, debido a que las autoridades tienen una multiplicidad de opciones al ejercerla, y una serie de conceptos jurídicos indeterminados, toda vez que, *a priori*, es imposible establecer cuáles «circunstancias» pueden hacerla «conveniente», desde una perspectiva «técnica, económica, social, jurídica o territorial».

Sin embargo, resulta cuestionable que se considere que tiene una naturaleza *necesariamente* particular, y no general. De la lectura del artículo 10 no se deduce que las autoridades no puedan –cumpliendo con su carga de motivación, y de identificar el supuesto que amerita la decisión– efectuar una avocación general de

⁹ BOQUERA OLIVER, José María. Derecho administrativo. Vol I. 5ª ed. Madrid: Instituto de Estudios de Administración Local, 1985. p. 234.

¹⁰ PAREJO ALFONSO, Luciano. Lecciones de derecho administrativo. 5ª ed. Valencia: Tirant lo Blanch, 2012. p. 181; GAMERO CASADO, Eduardo y FERNÁNDEZ RAMOS, Severiano. Manual básico de derecho administrativo. 13 ed. Madrid: Tecnos, 2016. p. 186

¹¹ COSCULLUELA MONTANER, Luis. Manual de derecho administrativo. Parte General. 33ª ed. Navarra: Civitas y Thomson Reuters, 2022. p. 249.

¹² Aunque el desconocimiento sobre la avocación es mayor que el conocimiento que se tiene, ya que es una competencia vigente en un ordenamiento foráneo, no resulta convincente que la avocación pueda ejercerse sobre «cualquier» competencia delegada, porque el artículo 10 de la Ley 40 de 2015 restringe su ejercicio a las competencias delegadas por la misma autoridad, no por las delegadas por otras (VELASCO RICO, Clara Isabel. El funcionamiento interno de las administraciones públicas. En: DARNACULLETA I GARDELLA, Maria Mercè y VELASCO CABALLERO, Francisco. *Manual de derecho administrativo*. Madrid: Marcial Pons, 2023. p. 356).

una o varias competencias. Piénsese que existe una situación «social» y «económica» que hace «conveniente» –en los términos del artículo 10– que una autoridad superior asuma la potestad de expedir actos de policía específicos de su inferior. De esa manera, si por *particular* se comprende que solo puede avocarse la decisión y trámite de un procedimiento en específico, considero que se trata de una interpretación al margen de la disposición.

Desde luego, la razonabilidad y proporcionalidad sugieren que vaciar absolutamente de competencias al avocado resulta excesivo, pero nada obsta para que se produzca la avocación sobre varias competencias. En un sentido similar, tampoco resulta convincente que la avocación pueda ejercerse sobre «*cualquier*» competencia delegada, porque el artículo 10 de la Ley 40 de 2015 restringe su ejercicio a las competencias delegadas por la misma autoridad, no por las delegadas por otras. Esto quiere decir que puede ejercerse sobre *cualquier* competencia atribuida al órgano inferior, pero no de *cualquier* competencia delegada, porque en este supuesto solo podrá emplearse sobre las que delegó el mismo órgano que pretende asumir el conocimiento.

Junto a los españoles, los argentinos también han desarrollado el concepto, en tanto el artículo 3 de la Ley 19.549 de 1972 prescribe la posibilidad general de que se ejerza la avocación:

«Artículo 3.- Competencia del órgano. La competencia de los órganos administrativos será la que resulte, según los casos, de la Constitución Nacional, de las leyes y de los reglamentos dictados en su consecuencia. Su ejercicio constituye una obligación de la autoridad o del órgano correspondiente y es improrrogable, a menos que la delegación o sustitución estuvieren expresamente autorizadas; la avocación será procedente a menos que una norma expresa disponga lo contrario»¹³.

Pese a estar regulada en dicho ordenamiento, no existe un desarrollo tan detallado como en España. Esto implica que el alcance de la facultad sea valorado por los autores desde criterios de oportunidad y conveniencia, por regla general. En lo que están de acuerdo, y este texto también lo está, es que la avocación solo puede ejercerse si está permitida. Al margen de lo anterior, los argentinos teorizan de una manera más *libre*, en la medida en que no existe una disposición que reduzca el ámbito de opinión de la materia. Así, por ejemplo, Manuel María Díez considera que la avocación no procede en los procedimientos donde pueden

¹³ GOBIERNO DE ARGENTINA. Ley 19.549 de 1972. Ley de procedimiento administrativo [Sitio web]. Buenos Aires: Gobierno de Argentina [Consultado el 11 de abril de 2024]. Disponible en: <https://www.argentina.gob.ar/normativa/nacional/ley-19549-22363/actualizacion>.

interponerse recursos, porque se atentaría contra el administrado al eliminar la posibilidad de exigir un nuevo examen sobre el asunto¹⁴.

Marienhoff, luego de afirmar que es un «instituto de excepción», y que incluso el reglamento podría prohibir la avocación, argumenta que requiere «(...) inexcusablemente un fundamento ético, lo que significa que su procedencia requiere motivo fundado. (...)»¹⁵. Dromi y Gordillo concuerdan en que es un instrumento poco utilizado, porque en la práctica el superior suele indicarle al inferior la decisión que debería adoptar, alcanzando el mismo resultado¹⁶. Cassagne, finalmente, sostiene que, cuando la competencia es atribuida a un órgano en consideración de sus especificidades, esta no puede ser afectada por la avocación. Del mismo modo, plantea que las competencias derivadas de la Constitución, o de las leyes que desarrollen particularmente dichas competencias, tampoco pueden avocarse¹⁷.

Lo que se extraña de los argentinos, en comparación con los españoles, reside en que sus propuestas no evidencian un fundamento jurídico claro. Se trata de apreciaciones emitidas con cierta pretensión de sistematicidad, empleando razones que –al margen de su validez– no tienen la solidez suficiente, y que se presentan como pinceladas en relación con el concepto. Esto puede ser –como indican Gordillo y Dromi– que en Argentina no suele emplearse, desestimulando la producción de jurisprudencia relacionada y, en consecuencia, de más criterios de autoridad que delimiten la expresión. La postura de Díez, respecto a que no procede cuando puede recurrirse la decisión, no se fundamenta en alguna prohibición expresa en este sentido.

Si bien se conviene en que la decisión debe ser motivada, no es claro porque la motivación debe consistir en un fundamento ético, como lo argumenta Marienhoff. Pueden existir razones de oportunidad y conveniencia, no estrictamente éticas, que impongan ejercer la competencia, y esto no está proscrito en la disposición. Por último, tampoco se identifica la disposición de la cual se basa Cassagne para sostener que una competencia otorgada por razones de especialidad no puede ser avocada. Tiene un gran sentido concluir esto, porque es cierto que lo *especial* debe mantenerse de esa manera, y restringir la intervención de órganos

¹⁴ DIEZ, Manuel María. Manual de derecho administrativo. Tomo I. 10ª ed. Buenos Aires: Plus Ultra, 1997. p. 174.

¹⁵ MARIENHOFF, Miguel Santiago. Tratado de derecho administrativo. Tomo I. 5ª ed. Buenos Aires: Abeledo Perrot, 2003. pp. 596-598.

¹⁶ DROMI, José Roberto. El acto administrativo. 3ª ed. Reimp. Buenos Aires: Fundación Centro de Estudios Políticos y Administrativos y Ediciones Ciudad Argentina, 2000. (1ª ed. 1973). p. 43; GORDILLO, Agustín. Tratado de derecho administrativo y obras selectas. Tomo I. Buenos Aires: Fundación de Derecho Administrativo, 2013 (Ed. Original 1974). p. XII-20.

¹⁷ CASSAGNE, Juan Carlos. El acto administrativo. Buenos Aires: Olejnik, 2019. p. 194.

que no comparten esta característica, pero el hecho es que tampoco existe prohibición expresa en dicho sentido. En cambio, si el legislador argentino autorizó el ejercicio de la avocación de modo general, y advirtió que estará prohibido solo si existiera norma expresa, ¿por qué teorizar en abstracto, en oposición al legislador?

Para finalizar, Brewer Carías identifica en Brasil, Honduras y Perú reglas adicionales sobre la avocación de competencias, con una estructura similar o inversa a las de los anteriores ordenamientos, en la medida en que exigen que se establezcan fundamentos particulares para considerar que puede ejercerse. En el caso de Brasil y Honduras, a juicio del autor, existe una estructura similar al de los ordenamientos español y argentino, porque hay una habilitación general, al menos en relación con la posibilidad de reasumir funciones delegadas; mientras que en el de Honduras existe una prohibición especial al respecto¹⁸. De cualquier modo, se trata de una competencia inusual, y de la que no se evidencia un desarrollo conceptual profuso, de ahí que resulte cuestionable determinar si existe en el ordenamiento colombiano.

2. El sentido débil de la avocación en Colombia

Condensando lo anteriormente planteado, la avocación es una clase de competencia que permite atraer o asumir el trámite o resolución de un asunto que, en principio, corresponde o ejerce otra autoridad, inferior o delegataria. Mirada de esta manera, existen dos dimensiones de la avocación: una *fuerte o propia* y una *débil e impropia*. La primera se refiere a la competencia de conocer asuntos que se atribuyen originalmente a órganos inferiores, mientras que la segunda corresponde a la competencia de reasumir o intervenir en las decisiones del delegatario. Según esta última perspectiva, y compartiendo la expresión de Ramón Martín Mateo: «La avocación es lo contrario de la delegación»¹⁹. No obstante, al validar esta expresión con lo regulado de forma general en Argentina, y especialmente en cuanto al detalle de lo prescrito en el ordenamiento español, la frase resulta corta, porque existe otra clase de avocación, con un poder de intervención administrativa mucho mayor.

Es sencillo afirmar que nuestro ordenamiento no tiene alguna manifestación de la primera dimensión de la avocación, esto es, la ejercida por autoridades sobre autoridades inferiores, al menos de manera general. En efecto, no existe disposición que habilite a alguna de nuestras entidades a adoptar alguna decisión de esa magnitud. Considerando que los artículos 6 y 121 de la Constitución consagran el principio de legalidad de la Administración, y su vinculación positiva

¹⁸ BREWER CARÍAS, Allan R. Acto administrativo. Santiago de Chile: Olejnik, 2019. p. 126.

¹⁹ MARTÍN MATEO, Ramón. Manual de derecho administrativo. 9ª ed. Madrid: Instituto de Estudios de Administración Local, 1985. p. 152

al ordenamiento, resulta forzoso concluir que, al no estar expresamente permitido, se trata de una competencia administrativa prohibida. Sostener una posición contraria exigiría identificar algún fundamento, que no fue encontrado en el transcurso de esta microinvestigación. Esto genera consecuencias como, por ejemplo, que no exista un tratamiento amplio al concepto entre nuestros exponentes teóricos principales, o abundante jurisprudencia.

Sin perjuicio de lo anterior, al parecer, sí existe una consagración de la segunda dimensión de la avocación, esto es, de la referida a reasumir o controlar las competencias delegadas. El fundamento se encuentra en el artículo 211 de la Constitución, que dispone que el delegante puede reformar o revocar cualquier acto adoptado por el delegatario:

«Artículo 211. La ley señalará las funciones que el Presidente de la República podrá delegar en los ministros, directores de departamentos administrativos, representantes legales de entidades descentralizadas, superintendentes, gobernadores, alcaldes y agencias del Estado que la misma ley determine. Igualmente, fijará las condiciones para que las autoridades administrativas puedan delegar en sus subalternos o en otras autoridades.

»La delegación exime de responsabilidad al delegante, la cual corresponderá exclusivamente al delegatario, cuyos actos o resoluciones podrá siempre reformar o revocar aquel reasumiendo la responsabilidad consiguiente.

»La ley establecerá los recursos que se pueden interponer contra los actos de los delegatarios» (énfasis adicional).

El legislador desarrolló esta norma con el artículo 12 de la Ley 489 de 1998 que, al prescribir la regla general de la delegación, preceptúa que el delegante puede resumir su competencia en cualquier momento y revisar los actos expedidos en ejercicio de la delegación:

«Artículo 12. Régimen de los actos del delegatario. Los actos expedidos por las autoridades delegatarias estarán sometidos a los mismos requisitos establecidos para su expedición por la autoridad o entidad delegante y serán susceptibles de los recursos procedentes contra los actos de ellas.

»La delegación exime de responsabilidad al delegante, la cual corresponderá exclusivamente al delegatario, sin perjuicio de que en virtud de lo dispuesto en el artículo 211 de la Constitución Política, la autoridad delegante pueda en cualquier tiempo reasumir la competencia y revisar los actos expedidos por el delegatario, con sujeción a las disposiciones del Código Contencioso Administrativo.

»Parágrafo. En todo caso relacionado con la contratación, el acto de la firma expresamente delegada, no exime de la responsabilidad legal civil y penal al agente principal» (énfasis adicional).

Pedro Alfonso Hernández al analizar las disposiciones concluye que el delegante no *pierde* absolutamente su competencia al delegarla, porque de lo contrario no tendría la facultad de retrotraer lo decidido, cuando lo considerara pertinente. Además, tampoco podría ejercer las funciones de orientación, información, seguimiento, revisión o revocatoria de los actos del delegatario²⁰. De manera similar, la Sentencia del 23 de enero de 1997 de la Sección Primera del Consejo de Estado se refirió a esta forma de reasumir funciones como «avocación», al sostener lo siguiente: «La delegación, incluyendo la que se da en este caso, admite la avocación, en virtud de la cual, el delegante puede en cualquier momento asumir el ejercicio de la función o atribución delegada. (...)»²¹. Aún cuando nuestras disposiciones no se han atrevido a denominar este instrumento de esa manera, parece que existe una correspondencia entre el concepto tratado por españoles y argentinos, con la potestad de reasumir y revocar las decisiones del delegatario.

Ahora, existe una manifestación adicional, que pudiera enmarcarse de algún modo en la primera expresión de avocación, esto es, de intervenir en las decisiones de órganos inferiores. Algo así sucede con las «competencias preferentes» de la Contraloría General de la República y de la Procuraduría General de la Nación, que los artículos 267 y 277 constitucionales prescriben que el ejercicio de sus facultades se impone sobre las ejercidas por órganos de control territoriales u oficinas de control interno:

«Artículo 267. La vigilancia y el control fiscal son una función pública que ejercerá la Contraloría General de la República, la cual vigila la gestión fiscal de la administración y de los particulares o entidades que manejen fondos o bienes públicos, en todos los niveles administrativos y respecto de todo tipo de recursos públicos. La ley reglamentará el ejercicio de las competencias entre contralorías, en observancia de los principios de coordinación, concurrencia y subsidiariedad. *El control ejercido por la Contraloría General de la República será preferente en los términos que defina la ley.*

(...)

»Artículo 277. El Procurador General de la Nación, por sí o por medio de sus delegados y agentes, tendrá las siguientes funciones:

²⁰ HERNÁNDEZ MARTÍNEZ, Pedro Alfonso. *Descentralización, desconcentración y delegación en Colombia*. Bogotá: Legis, 1999. p. 244; Vidal Perdomo comparte este planteamiento (VIDAL PERDOMO, Jaime. *Derecho administrativo*. 13^a ed. Bogotá: Legis, 2008. pp. 282-285).

²¹ CONSEJO DE ESTADO. Sección Primera. Sentencia del 23 de enero de 1997. Exp. 4.144. C.P. Juan Alberto Polo Figueroa.

(...)

»6. Ejercer vigilancia superior de la conducta oficial de quienes desempeñen funciones públicas, inclusive las de elección popular; *ejercer preferentemente el poder disciplinario*; adelantar las investigaciones correspondientes e imponer las respectivas sanciones conforme a la ley.

(...)

De acuerdo con estas disposiciones, estos órganos de control pueden intervenir de oficio o a solicitud de parte en cualquier momento del procedimiento administrativo de control fiscal o ante la investigación de una falta disciplinaria. Nótese que, por medio de este control preferente, estas autoridades desplazan las competencias de otros entes, como las contralorías municipales, distritales, las personerías municipales o las oficinas de control interno. Esta estructura normativa puede acercarse, así sea de una manera insular y específica, a las reglas de avocación previstas en los ordenamientos foráneos, porque existen órganos que pueden considerarse «superiores» que pueden intervenir y asumir las competencias que les corresponden a los inferiores. Ahora, el hecho de que solo ocurra con estos órganos impide considerar que exista la avocación de manera generalizada en nuestro ordenamiento, por lo que se trata de un instrumento que ha alcanzado cierto desarrollo a extramuros de nuestras normas y lógica jurídica.

¿Valdría la pena incluirlo en nuestro ordenamiento? Lo comentado por los autores relacionados impide establecer si dicha herramienta es funcional o problemática en sus contextos. Es cierto que habilitar al superior a intervenir en cualquier momento sobre las decisiones del inferior eliminaría la posibilidad de interponer recursos, en los procedimientos donde es posible. No obstante, al notar que algunos manifiestan que no se utiliza con frecuencia, permite considerar que no habría necesidad de añadir en nuestro ordenamiento una facultad inútil. Además, la colaboración armónica entre las autoridades, no solo las de ramas diferentes, motiva a pensar que resulta mejor un modelo donde exista una distribución delimitada de funciones, y un tratamiento a través de los recursos para los destinatarios de decisiones que se encuentren inconformes, de manera que se garantice cierta independencia y autonomía en el funcionamiento de la Administración. En todo caso, y ante la ausencia de elementos materiales para valorar profundamente el instrumento, los comentarios se mantienen en el campo de lo opinable, de la *lege ferenda*.

Bibliografía

Doctrina

BOQUERA OLIVER, José María. Derecho administrativo. Vol I. 5ª ed. Madrid: Instituto de Estudios de Administración Local, 1985. 379 p.

BREWER CARÍAS, Allan R. Acto administrativo. Santiago de Chile: Olejnik, 2019. 241 p.

CASSAGNE, Juan Carlos. El acto administrativo. Buenos Aires: Olejnik, 2019. 399 p.

COSCULLUELA MONTANER, Luis. Manual de derecho administrativo. Parte General. 33ª ed. Navarra: Civitas y Thomson Reuters, 2022. 1000 p.

DIEZ, Manuel María. Manual de derecho administrativo. Tomo I. 10ª ed. Buenos Aires: Plus Ultra, 1997. 432 p.

DROMI, José Roberto. El acto administrativo. 3ª ed. Reimp. Buenos Aires: Fundación Centro de Estudios Políticos y Administrativos y Ediciones Ciudad Argentina, 2000. (1ª ed. 1973).

GAMERO CASADO, Eduardo y FERNÁNDEZ RAMOS, Severiano. Manual básico de derecho administrativo. 13 ed. Madrid: Tecnos, 2016. 943 p.

GARCÍA DE ENTERRÍA, Eduardo y FERNÁNDEZ, Tomás-Ramón. Curso de derecho administrativo I. 20ª ed. Madrid: Civitas, 2022. 1160 p.

GARCÍA-TREVIJANO FOS, Antonio. Los actos administrativos. Madrid: Civitas, 1986. 438 p.

GARRIDO FALLA, Fernando, PALOMAR OLMEDA, Alberto y LOSADA GONZÁLEZ, Herminio. Tratado de derecho administrativo. Vol I. 14ª ed. (Ed. Original 1958). Madrid: Tecnos, 2005. 683 p.

GORDILLO, Agustín. Tratado de derecho administrativo y obras selectas. Tomo I. Buenos Aires: Fundación de Derecho Administrativo, 2013 (Ed. Original 1974). 686 p.

HERNÁNDEZ MARTÍNEZ, Pedro Alfonso. Descentralización, desconcentración y delegación en Colombia. Bogotá: Legis, 1999. 404 p.

MARIENHOFF, Miguel Santiago. Tratado de derecho administrativo. Tomo I. 5ª ed. Buenos Aires: Abeledo Perrot, 2003. 830 p.

MARTÍN MATEO, Ramón. Manual de derecho administrativo. 9ª ed. Madrid: Instituto de Estudios de Administración Local, 1985. 575 p.

PAREJO ALFONSO, Luciano. Lecciones de derecho administrativo. 5ª ed. Valencia: Tirant lo Blanch, 2012. 971 p.

VELASCO RICO, Clara Isabel. El funcionamiento interno de las administraciones públicas. En: DARNACULLETA I GARDELLA, Maria Mercè y VELASCO

CABALLERO, Francisco. *Manual de derecho administrativo*. Madrid: Marcial Pons, 2023.pp. 343-366.

VIDAL PERDOMO, Jaime. *Derecho administrativo*. 13^a ed. Bogotá: Legis, 2008. 607 p.

Jurisprudencia

CONSEJO DE ESTADO. Sección Primera. Sentencia del 23 de enero de 1997. Exp. 4.144. C.P. Juan Alberto Polo Figueroa.

