

TÍTULO: La vía de hecho administrativa y su impacto en los comerciantes del espacio público de Ibagué, Tolima 2020-2025

La vía de hecho administrativa y su impacto en los comerciantes del espacio público de Ibagué, Tolima 2020-2025

Yoel Alexander Andrade Guzmán



Escuela Superior de Administración Pública

Administración Pública Territorial

Facultad de Pregrado

Ibagué

2026

TÍTULO: La vía de hecho administrativa y su impacto en los comerciantes del espacio público de Ibagué, Tolima 2020-2025

TÍTULO

La vía de hecho administrativa y su incidencia en los comerciantes del espacio público de Ibagué, Tolima 2020- 2025

NOMBRE

Yoel Alexander Andrade Guzmán

Trabajo de monografía para optar al título de Administrador Público

Asesor temático:

Carlos F. Forero

Escuela Superior de Administración Pública

Administración Pública Territorial

Facultad de Pregrado

Ibagué

2026

TÍTULO: La vía de hecho administrativa y su impacto en los comerciantes del espacio público de Ibagué, Tolima 2020-2025

Dedicatoria

TÍTULO: La vía de hecho administrativa y su impacto en los comerciantes del espacio público de Ibagué, Tolima 2020-2025

Agradecimientos

TÍTULO: La vía de hecho administrativa y su impacto en los comerciantes del espacio público de Ibagué, Tolima 2020-2025

Carta Aprobatoria

Firma del jurado

CONTENIDO

Presentación.....	8
1. Introducción.....	9
1.1 Planteamiento del problema.....	11
1.1.1 Descripción de la situación problemática	
1.1.2 Formulación del Problema	
1.2 Antecedentes de la Situación Problema	
1.3 Justificación	
2. Marcos Referenciales	
16	
2.1 Marco Teórico	
2.2 Marco Conceptual	
2.3 Marco Normativo	
24	
2.4 Marco Temporal	
3. Objetivos	
3.1 General	
3.2 Específicos	
4. Alcance de la Monografía	
5. Pertinencia del tema frente a la problemática de la administración pública	
6. Aspectos Metodológicos	
6.1 Técnicas e Instrumentos	
6.2 Población, Muestra, y Tipo de Muestreo	
6.3 Consideraciones Éticas de la Monografía	
7. Resultados de la Monografía	
8. Conclusiones	
9. Recomendaciones	
10. Glosario	
11. Referencias	
12. Anexos	36

Lista de ilustraciones

Presentación

El presente documento constituye el proyecto de investigación para optar al título de administrador público territorial en la Escuela Superior de Administración Pública (ESAP), el presente estudio tiene como temática central a la vía de hecho administrativa, figura jurídica que se manifiesta como una irregularidad en el ejercicio del poder y como esta impacta y afecta de forma concreta a los comerciantes informales que suelen llevar a cabo sus actividades económicas en las zonas comunes del municipio de Ibagué capital del departamento del Tolima.

El análisis se delimita al área urbana de la capital tolimese durante el periodo comprendido entre 2020-2025, enfocándose en la población de comerciantes informales y semiformales que han sido objeto de intervenciones por parte de las autoridades locales. El propósito central no es otro que caracterizar las prácticas que configuran esta figura en el contexto ibaguereño, contrastando el sólido marco teórico y jurisprudencial que existe a nivel nacional con la evidencia empírica que arrojan los casos documentados, las quejas ciudadanas y los reportes de prensa.

1. Introducción

Para abordar la tensión estructural que opone las políticas de ordenamiento urbano y la protección de los derechos ciudadanos, esta investigación delimita su campo de acción al área urbana del municipio de Ibagué, abarcando temporalmente el periodo comprendido entre los años 2020 y 2025. A nivel poblacional, el foco de análisis recae de manera directa sobre los pequeños comerciantes informales y semiformales que han sido objeto de intervenciones materiales por parte de la administración municipal. El objetivo es, desde este punto de vista analizar si existe arbitrariedad y desconocimiento del debido proceso al momento de llevar a cabo las políticas gubernamentales de recuperación del espacio público.

Bajo un diseño metodológico cualitativo y de carácter jurídico-documental, el objetivo central del estudio consiste en caracterizar las prácticas específicas que configuran la vía de hecho administrativa en este contexto local. Dicho análisis metodológico exige el ejercicio de contrastación riguroso: por un lado, se toma el robusto marco teórico y la línea jurisprudencial nacional; y por el otro, la evidencia empírica que arrojan los casos documentados, las acciones de tutela, las quejas ciudadanas y los reportes de los medios de comunicación.

La importancia y novedad del trabajo emergen de esta intersección analítica. Frente a un corpus bibliográfico local que aborda el comercio informal desde una óptica exclusivamente sociológica o económica, esta monografía disecciona la problemática aplicando el rigor técnico del derecho administrativo territorial. La dogmática de las altas cortes desciende a la realidad material de las calles ibaguereñas. Tal convergencia consigue determinar la falla estructural y sistematizar sus diversas manifestaciones fácticas, aportando simultáneamente elementos de análisis críticos. El estudio aspira a visibilizar estas irregularidades operativas. Se proporcionan insumos teóricos estructurados para incitar la revisión institucional, exigiendo alinear la maquinaria pública local

con el principio de legalidad y el respeto irrestricto al debido proceso.

1.1 Planteamiento del problema

El principio de legalidad opera como el cimiento ineludible de la administración pública colombiana. Constituye un mandato estricto. La Carta Política somete el ejercicio del poder, de forma irrestricta, a los linderos del ordenamiento jurídico. La materialidad de los hechos quiebra esta dogmática. El escrutinio de la dinámica institucional en el municipio de Ibagué, acotado al lustro 2020-2025, expone una disonancia crónica frente a la norma. Plantear el problema de investigación exige, precisamente, identificar esta situación problemática y contrastarla con el deber ser. Las intervenciones adelantadas por las instituciones para recuperar el espacio público, particularmente aquellas dirigidas al sector de los pequeños comerciantes informales y semiformales de la zona céntrica, a menudo parecen desbordar los límites procesales. Esta fricción entre el afán por ordenar la ciudad y la inobservancia de las garantías ciudadanas mínimas configura el escenario propicio para la materialización de la vía de hecho administrativa.

1.1.1 Descripción de la situación problemática

La situación descrita no obedece a errores aislados de funcionarios particulares, sino que revela síntomas de un problema estructural que amenaza con convertirse en una práctica recurrente en la capital del Tolima, esto debido al desconocimiento o la no aplicación de leyes y normas que regulan la transición de la informalidad a la formalidad en el sector comercial. A lo largo de las administraciones recientes, la ciudad ha sido escenario recurrente de protestas ciudadanas y de una constante judicialización del conflicto a través de acciones de tutela interpuestas por los comerciantes afectados.

Los medios de comunicación locales documentan periódicamente operativos de choque, decomisos de mercancía y la instalación de barreras físicas que impiden el ejercicio laboral. Estas actuaciones, ejecutadas en múltiples ocasiones omitiendo la caracterización socioeconómica previa y la oferta de alternativas reales que exige la Ley 1988 de 2019, despojan al ciudadano de su derecho a la contradicción. En la práctica, el comerciante del espacio público se enfrenta a una maquinaria estatal que, al carecer de censos actualizados y protocolos de lenguaje claro, termina imponiendo su autoridad mediante la fuerza material y no a través del derecho. Esto genera un ambiente de zozobra constante y vulnera de forma directa la confianza legítima y el mínimo vital de una población que, en su mayoría, depende exclusivamente de las ventas del día a día para su subsistencia.

1.1.2 Formulación del Problema

Teniendo en cuenta este panorama de tensión histórica y procedimental entre la recuperación del espacio público y las garantías constitucionales, la presente investigación plantea el siguiente interrogante rector:

¿De qué manera las actuaciones materiales irregulares y los vacíos en los mecanismos de control sobre la vía de hecho administrativa afectan el principio de legalidad, el debido proceso y la seguridad jurídica de los pequeños comerciantes en el espacio público del municipio de Ibagué durante el periodo 2020-2025?

1.2 Antecedentes de la situación problema

La presente investigación surge de la imperiosa necesidad de llenar un vacío de conocimiento específico respecto a la configuración de la vía de hecho administrativa en el ámbito territorial ibaguereño. Si bien esta figura jurídica ha sido ampliamente desarrollada por la doctrina administrativista y la jurisprudencia de las altas cortes a nivel nacional, su manifestación concreta en el contexto local —con sus propios actores, decretos y prácticas policivas— carece de un análisis sistemático y profundo. Tradicionalmente, los diagnósticos y estudios realizados en la ciudad han abordado el fenómeno del comercio informal desde una óptica estrictamente sociológica, demográfica o económica; dejando en un segundo plano el rigor del análisis jurídico frente a las fallas procedimentales del Estado y la materialización de actuaciones arbitrarias que vulneran el debido proceso.

En términos fácticos, los antecedentes del conflicto en el espacio público ibaguereño hunden sus raíces en un problema estructural e histórico de desempleo que ha caracterizado a la capital del Tolima durante años. Ante la incapacidad del mercado laboral formal para absorber a una población en constante crecimiento, la informalidad laboral se ha consolidado como el principal escenario de la economía de subsistencia. Frente a este fenómeno sostenido, las administraciones municipales correspondientes al periodo 2020-2025 respondieron endureciendo drásticamente las políticas de recuperación urbana en corredores vitales de la zona céntrica, como la Carrera Tercera y las plazas de mercado. No obstante, esta respuesta institucional se ha ejecutado, en la mayoría de los casos, priorizando la inmediatez del desalojo material y la exhibición de resultados operativos de choque por encima de la planificación concertada y el respeto a las garantías constitucionales.

1.3

Justificación:

La administración pública en Colombia se fundamenta en el principio de legalidad, el cual establece que su actuación debe estar sujeta siempre y de manera irrestricta al ordenamiento jurídico. Sin embargo, en el municipio de Ibagué se observa una discrepancia constante entre este fundamento constitucional y la realidad de las intervenciones materiales llevadas a cabo, particularmente aquellas que van dirigidas a la recuperación del espacio público, debido a que, afectan de forma continua el sector de los comerciantes informales, desconociendo los precedentes jurisprudenciales y la ley (como se demostrará más adelante). La recurrencia de protestas ciudadanas, la judicialización de conflictos mediante acciones de tutela y el continuo escrutinio periodístico que expone decomisos y actuaciones controversiales, son síntomas de un problema estructural. Demostrando lo anterior que dichas acciones superan el caso fortuito y apuntan hacia una posible institucionalización de prácticas administrativas irregulares.

Esta investigación se justifica debido a la necesidad que presupone el vacío de reconocimiento específico sobre la configuración de la vía de hecho administrativa en el ámbito territorial ibaguereño. Si bien esta figura ha sido ampliamente desarrollada por la doctrina y la jurisprudencia nacional, su manifestación concreta en el escenario local (con actores, normas y prácticas particulares) carece de un análisis sistemático y profundo que permita dilucidar la real situación problemática, se denota en Ibagué un tipo de administración pública intransigente con el pequeño comerciante y desconocedora de la norma o por lo menos inaplicable de la misma. El estudio se posiciona, por tanto, como un aporte fundamental al diagnosticar y caracterizar con precisión las actuaciones materiales que, al prescindir de actos administrativos válidos o del debido proceso, vulneran los derechos constitucionalmente protegidos de la población económicamente vulnerable, compuesta en su mayoría por mujeres cabezas de hogar, víctimas del conflicto armado, personas de sectores socioeconómicos vulnerables y ahora se suman los inmigrantes que llegan a Ibagué en búsqueda de alternativas económicas que les permitan estabilizarse.

El objetivo del presente texto pretende rebasar la mera descripción del fenómeno. Se pretende que a partir de las conclusiones se puedan estructurar mecanismos operativos de defensa. La sistematización de la evidencia fáctica y el contraste jurisprudencial entregarán instrumentos técnicos precisos. Entes de control y ciudadanos contarán con bases jurídicas para visibilizar, impugnar y llevar ante los jueces la arbitrariedad estatal. La investigación apunta a depurar y fomentar en el poder administrativo local unas prácticas más acordes con la solución legal del asunto y a exterminar la arbitrariedad, la cual es la consecuencia de la vía de hecho. Lo anterior, exige consolidar una dogmática administrativa subordinada a la ley, garantista frente al debido proceso y funcional a las exigencias procesales del Estado Social de Derecho.

2. Marcos Referenciales

2.1 Marco Teórico:

El fundamento conceptual de esta investigación se halla en la tensión que existe en el enfrentamiento del uso del poder público y el principio de legalidad, dicho principio es la base dogmática sobre la cual se constituye el Estado Social de Derecho en Colombia, entendiendo lo antes mencionado, se retomarán entonces las contribuciones de autores tanto clásicos como contemporáneos del derecho, sobre todo del administrativo para de esta forma permitir delimitar la frontera entre la actuación legítima y la arbitrariedad. Según la Corte Constitucional, *“una vía de hecho se produce cuando quien toma una decisión, sea esta judicial o administrativa, lo hace de forma arbitraria y con fundamento en su única voluntad, actuando en desconexión total con el ordenamiento jurídico”* (Corte Constitucional, 2015). Este precedente es de altísima importancia debido a que propone que cuando existe una ruptura de los mandatos normativos y que la autoridad, al desprenderse de su norte legal, deja de actuar como representante del interés general para convertirse en el mero instrumento de su propio arbitrio; despoja al ciudadano de la seguridad jurídica cuyo aseguramiento recae sobre el sistema mismo, el cual debe ser antes que todo un garantista de sus derechos, dicha actuación debería perder su carácter de acto administrativo.

Para profundizar en esta problemática, es imperativo acudir a la doctrina de Santofimio Gamboa (2017), quien define la vía de hecho administrativa como *“un apartamiento flagrante del principio de legalidad, producido por una actuación irregular y grosera de la administración que violenta de manera directa las garantías ciudadanas.”* Esta “irregularidad grosera”, es un concepto que Liborio Rodríguez (1998) rastrea desde la jurisprudencia francesa de André de Laubadère, quien fuera un jurista francés, que además de ser profesor universitario es aún hoy en día reconocido como uno de los máximos especialistas del derecho administrativo en el siglo XX, es importante mencionarlo debido a que en su extenso trabajo siempre enfocó a la administración y su ejercicio como un servicio público humano, el cual debe estar en función de la población. Lo anterior, permite comprender la distinción entre lo que fuese una simple nulidad administrativa y una verdadera vía de hecho. Si bien la primera admite ser un error procedimental subsanable, la segunda constituye una ilegalidad manifiesta donde la autoridad actúa sin competencia o mediante procedimientos desbordados. En el contexto que atañe a la presente investigación, dicha distinción es vital, pues permite identificar cuándo un operativo de recuperación urbana deja de ser una política legítima de ordenamiento, mutando hacia un atropello material desprovisto de sustento jurídico.

En concordancia con lo antes descrito, es necesario dejar constancia en este apartado teórico la perspectiva y el progreso jurisprudencial nacional, en el cual se enmarca el proceso y evolución de este criterio, el cual ha resultado determinante para blindar los derechos fundamentales frente a las operaciones materiales de la administración. En la Sentencia T-079 de 1993, la Corte Constitucional precisó que *“a los servidores públicos les está vedado actuar por fuera de las funciones atribuidas por la Constitución”*, señalando que *“cualquier conducta que carezca de fundamento objetivo es susceptible de control constitucional”*.

Esta postura se ha consolidado en pronunciamientos de alcance integrador, significa esto que este concepto atribuido a la vía de hecho, es usado en los fallos judiciales como una especie de relleno que subsana vacíos legales y permite a los jueces entender, ajustar y con base en ello administrar justicia, el anterior precedente ha sido ratificado por la Sentencia T-418 de 2019, donde se subraya que *“la vía de hecho no es solo una falla técnica, sino una vulneración inminente al debido proceso y a la dignidad humana.”*

Desde esta perspectiva se pueden obtener varios puntos focales los cuales son importantes, lo principal es que una vía de hecho es más que una falla en el servicio, ya que este tipo de actuaciones vulneran los derechos que los administradores juran defender para con sus administrados, lo cual rompe la confianza en el aparato estatal. Además de lo anterior, es importante también recalcar que cualquier actuación de la administración que se lleve a cabo con desconocimiento del Estado de Derecho, rompe el principio de legalidad, el cual cobija de forma irrestricta a todos los nacionales, sin embargo y no está de más aclararlo, este principio recae, sobre todo, en quienes hacen parte del aparato estatal, ya sean jueces, legisladores o administradores, si esto no fuera así, tendrían entonces estas personas poder sin límites ni restricciones y se usaría la norma para arbitrios subjetivos.

Para terminar el presente marco, es válido traer a acotación la responsabilidad extracontractual del estado, si bien es válido aclarar que esta figura tiene elementos fundamentales que deben ser demostrados (daño antijurídico, imputabilidad y nexo causal) para que esta figura proceda y sea fructífera, no está de más mencionarla y reconocerla. Mencionada en el artículo 90 constitucional, el cual habla acerca de la responsabilidad patrimonial del estado, proponiendo que deberá responder por los daños antijurídicos que le sean imputables, de esta forma, Ramos Acevedo (2017) sostiene que *“cuando la administración ejercita un pretendido derecho que la ley no le otorga, incurre en una falla que genera un daño antijurídico indemnizable.”* Esta visión integral dará cuenta que esta situación no solo se va a tratar de como con las prácticas administrativas que se han llevado a cabo en el periodo objeto de estudio afectan (directamente) a los pequeños comerciantes, pero también permitirá dilucidar que el saltarse el debido proceso puede acarrear en fallas que más tarde afecten la economía municipal y con ello los principios básicos del ejercicio de la administración de lo público

2.2 Marco Conceptual

Para garantizar la precisión terminológica de esta investigación y evitar ambigüedades en el análisis, se establecen los siguientes conceptos los cuales son fundamentales. Estos conceptos se trazarán siguiendo los análisis jurisprudenciales vigentes en Colombia.

Vía de hecho administrativa: Se entiende como aquella actuación material de la administración que al carecer de algún tipo de sustento jurídico — bien sea por ausencia de competencia, omisión

procedimental o inexistencia de un acto administrativo válido—, quiebra el ordenamiento constitucional. De aquí en más se seguirá el concepto emitido por la corte constitucional (Sentencia T-682/15) en la que define a la vía de hecho como una *“Determinación arbitraria adoptada por el juez, o a una omisión del mismo carácter, en virtud de la cual se atropella el debido proceso, se desconocen garantías constitucionales o se lesionan derechos básicos de las personas, en razón de una flagrante desobediencia a lo prescrito por la Constitución y la ley.”* Esta figura no constituye una simple nulidad, más bien muestra que es un apartamiento de la legalidad donde el funcionario impone su arbitrio (Sea por desconocimiento, por querer saltarse el debido proceso o por interpretar de formas caprichosas la ley) sobre el derecho, despojando al ciudadano de garantías esenciales.

Principio de legalidad: Es el pilar del Estado Social de Derecho que obliga a que toda actuación de la autoridad pública se sujete estrictamente a la Constitución y la ley. En términos de administración pública territorial, este principio implica que los servidores no tienen facultades implícitas; solo pueden hacer aquello que les está expresamente permitido (Artículos 6, 121 y 122 de la Constitución Política). Su observancia es el único antídoto contra el ejercicio caprichoso del poder en el espacio público.

Principio de legalidad: Constituye el eje gravitacional del Estado Social de Derecho. Implica que la administración pública solo puede realizar aquello expresamente autorizado por la norma (Artículos 6, 121 y 122 de la Constitución Política). Como señala la jurisprudencia, esta sujeción irrestricta opera como el antídoto contra el ejercicio caprichoso del poder, siendo un mandato que no admite interpretaciones extensivas por parte de la autoridad.

Principio de legalidad: Este concepto es el que constituye el eje del Estado Social de Derecho. Su alcance se deriva del mandato constitucional que supedita la capacidad de actuación de las autoridades al cumplimiento estricto del ordenamiento jurídico, tal como lo dispone el artículo 6 de la Constitución Política: *“Los particulares sólo son responsables ante las autoridades por infringir la Constitución y las leyes. Los servidores públicos lo son por la misma causa y por omisión o extralimitación en el ejercicio de sus funciones.”* Siguiendo esta premisa y las aportadas en los artículos 121 y 122 (También del artículo 29 constitucional, solo que este es el que desarrolla al debido proceso) *“Ninguna autoridad del Estado podrá ejercer funciones distintas de las que le atribuyen la Constitución y la ley.”* Y a lo anterior sumado el hecho de que *“No habrá empleo público que no tenga funciones detalladas en ley o reglamento...”* Dejan en claro este compendio de artículos que la administración pública carece de facultades implícitas y debe limitarse a realizar aquello expresamente autorizado por la norma. Esto es un tipo de barrera que se propone contra el ejercicio caprichoso del poder, configurándose como un mandato de orden superior que veda interpretaciones extensivas por parte de cualquier autoridad territorial.

Debido proceso administrativo: El debido proceso es un derecho fundamental, el cual podría definirse como un conjunto de garantías que protegen al ciudadano frente al inmenso poder público, está consagrado en el artículo 29 de la Constitución y es desarrollado dentro del Código

de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo (CPACA). *“El debido proceso se aplicará a toda clase de actuaciones judiciales y administrativas. “Nadie podrá ser juzgado sino conforme a leyes preexistentes al acto que se le imputa, ante juez o tribunal competente y con observancia de la plenitud de las formas propias de cada juicio.”* En el CPACA se habla de obligaciones propias de las autoridades, como la notificación de decisiones, permitir la presentación de descargos y el derecho de contradicción, todo esto teniendo lugar antes de cualquier medida correctiva o sancionatoria, esto con el objetivo de que la administración no caiga en la arbitrariedad.

Confianza legítima: Este concepto deriva de la seguridad jurídica, la cual es la forma o más bien la certeza que tienen los ciudadanos de que no se van a hacer cambios repentinos dentro de las leyes que los rigen, garantizando de esta forma que los administrados no sean sorprendidos por alguna mutación imprevista dentro del orden y la ley. Esto encuentra su fundamento en el artículo 83 constitucional, el cual propone el principio de la buena fe. A raíz de ello surge la Confianza legítima, la cual protege a quienes han ocupado el espacio público de manera histórica con la tolerancia o el conocimiento de la autoridad. En la sentencia SU-601 de 1999 esta figura es catalogada como el instrumento que permite armonizar el interés general con los derechos individuales de los comerciantes informales. En este punto es válido traer a colación la máxima del venire contra factum proprium; es decir, la prohibición de que el ente público contravenga sus propios actos, cuando estos han generado en el ciudadano una expectativa de estabilidad.

Comerciante informal: De acuerdo con los criterios de medición del DANE y los lineamientos de la Ley 1988 de 2019, opera como una unidad económica de pequeña escala orientada a la producción de bienes o prestación de servicios para la generación de ingresos, la cual ostenta una organización rudimentaria donde el trabajo y el capital carecen de distinción material; esta figura funciona a partir de los recursos del hogar, operando sin constituirse como una empresa con personalidad jurídica independiente. En el plano normativo, el artículo 3 de la Ley 1988 de 2019 clasifica materialmente a este actor según su tracción y temporalidad sobre el entorno de uso común. La ley fragmenta la ocupación definiendo al vendedor como ambulante, si transporta su mercancía en constante movimiento utilizando su cuerpo o elementos portátiles; semi-estacionario, si ejerce una instalación transitoria con capacidad de desplazamiento diario; o estacionario, al fijarse permanentemente en polígonos predefinidos por la autoridad mediante mobiliario autorizado. Esta categorización se agota admitiendo una dimensión estrictamente temporal, reconociendo modalidades periódicas u ocasionales circunscritas a franjas horarias, días específicos, festividades o temporadas comerciales concretas.

2.3 Marco Normativo

Constitución Política de Colombia	Es indispensable tener como eje central a la constitución política, es bien sabido que se propone a sí misma como norma de normas (Art. 4), de la Carta magna de 1991 para este estudio, resultan fundamentales el artículo 29, que consagra el debido proceso a todo trámite, como una garantía aplicable a todas las actuaciones administrativas, el artículo 25, que vela por la protección del derecho al trabajo en condiciones dignas. Ambos imperativos se confrontan directamente con el artículo 82, encargado de velar por la integridad del espacio público. Esta tríada evalúa la proporcionalidad de las acciones de la administración municipal frente al mínimo vital de los comerciantes.
Ley 1437 de 2011 (CPACA)	Fija el cauce procedimental obligatorio. Su artículo 4 reafirma la sujeción a la legalidad. Los artículos 35 y subsiguientes obligan a motivar y notificar cualquier acto administrativo. Este cuerpo legal constituye el instrumento diagnóstico para probar que las autoridades locales ejecutan operaciones materiales irregulares al suprimir las garantías previas de defensa.
Ley 1988 de 2019	Rige la política de formalización. Supedita de manera estricta toda recuperación espacial a la realización técnica de un censo socioeconómico. Exige, además, la formulación de alternativas tangibles de reubicación. Su análisis permite calificar el accionar institucional en Ibagué (2020-2025) como un defecto sustantivo; omitir esta ley equivale a vulnerar la confianza legítima de la población intervenida
Jurisprudencia de la Corte Constitucional (Sentencias T-135/10, T-418/19 y T-311/24)	Fija el estándar jurisprudencial de control frente a la arbitrariedad. La Sentencia T-135 de 2010 proscribía el desalojo intempestivo, calificándolo como vulneración procedimental grave. La Sentencia T-418 de 2019 tipifica las omisiones estatales y las fallas de trámite como vías de hecho materiales. La Sentencia T-311 de 2024 aterriza directamente en el contexto ibaguereño: condiciona los operativos urbanos al uso de un lenguaje accesible y a la oferta de soluciones reales previas al retiro. actuaciones locales, confirmando que la recuperación del espacio urbano no puede ser una licencia para el desconocimiento de las garantías mínimas del ciudadano vulnerable.

2.4 Marco Temporal

La presente investigación delimita su objeto de estudio al periodo comprendido entre los años 2020 y 2025, un intervalo cronológico que resulta estratégico para comprender la evolución de las prácticas administrativas en el municipio de Ibagué. Esta delimitación no es accidental; responde a la imperiosa necesidad de evaluar el comportamiento institucional bajo dos visiones de gestión urbana distintas: la administración de Andrés Fabián Hurtado (2020-2023) y el inicio de la gestión de Johana Ximena Aranda (2024-2027). Cubrir esta transición política facilita aislar las variables operativas. Determina si las vías de hecho constituyen anomalías procedimentales de un gabinete específico o si operan como fallas estructurales enquistadas en la burocracia territorial, las cuales mostrarían la institucionalización de prácticas administrativas que van en contravía de los fines del estado y que no cesan con el cambio de poder.

Asimismo, el lustro seleccionado coincide con una fase de intensa conflictividad social y jurídica en las áreas comunes de la ciudad, marcada por el endurecimiento de los operativos de recuperación del espacio público y un incremento sin precedentes en el uso de la acción de tutela. La línea de tiempo registra quiebres fácticos severos. Resaltan las movilizaciones del comercio informal a finales de 2022 sobre la Carrera Tercera y las subsecuentes intervenciones de la Corte Constitucional, las cuales reprocharon abiertamente el despliegue procedimental del municipio. Acotar el estudio a esta ventana temporal desnuda la mecánica de la coacción estatal frente a la población vulnerable. Sitúa en perspectiva empírica la eficacia material del principio de legalidad durante periodos de inestabilidad económica regional.

3. Objetivos

3.1 Objetivo general

Analizar la incidencia de la vía de hecho administrativa en la vulneración del principio de legalidad, el debido proceso y la seguridad jurídica de los pequeños comerciantes del espacio público en el municipio de Ibagué, Tolima, durante el periodo comprendido entre 2020 y 2025.

3.2 Objetivos Específicos referencias

Revisar la evolución doctrinal y jurisprudencial de la vía de hecho administrativa en el contexto colombiano, con el fin de establecer los fundamentos teóricos y las subreglas constitucionales que rigen la actuación de las autoridades públicas frente a las libertades individuales

Examinar las manifestaciones fácticas y jurídicas de la vía de hecho administrativa en el municipio de Ibagué durante el periodo 2020-2025, identificando los patrones de actuación institucional que han derivado en la afectación de los derechos fundamentales de los comerciantes informales.

Formular propuestas de control y mitigación orientadas a la erradicación de las actuaciones arbitrarias en la gestión urbana, promoviendo lineamientos de gobernanza que armonicen la recuperación del espacio público con el respeto a la dignidad humana y el mínimo vital.

4. Alcance de la Monografía

El alcance de la presente monografía se inscribe dentro de los límites de una investigación cualitativa y de revisión jurídico-documental, orientada a examinar la aplicación material del poder de la policía y las funciones administrativas en el municipio de Ibagué. Espacial y demográficamente, el estudio concentra su foco de atención en el área urbana de la capital tolimense, con especial énfasis en los corredores comerciales céntricos —como la Carrera Tercera— y en la población de pequeños comerciantes informales que derivan su sustento del uso del espacio público. En términos temporales, la investigación se llevará a cabo teniendo en cuenta el periodo comprendido entre los años 2020 y 2025, abarcando así las dinámicas institucionales de las administraciones locales recientes frente al fenómeno de la ocupación del espacio urbano y la conflictividad derivada de dichas políticas de recuperación.

Este proyecto de grado no pretende ser un estudio de impacto económico exhaustivo o un censo demográfico de la informalidad urbana. Un abordaje de estricto orden cuantitativo desborda la naturaleza jurídica e institucional de la investigación. El fin último del documento asume un trabajo distinto, sistematiza y somete a escrutinio crítico las operaciones materiales desplegadas por la administración municipal para la recuperación del espacio público, esto teniendo en cuenta que se ha hecho con respecto a este fenómeno que se presenta con más frecuencia a diario en la ciudad.

En su fase final, la investigación estructura un catálogo de lineamientos preventivos. El propósito radica en dotar a las autoridades locales de parámetros técnicos para erradicar la ocurrencia de vías de hecho administrativas. Se persigue consolidar un paradigma de gobernanza territorial. Un esquema procedimental donde el acatamiento irrestricto al debido proceso no neutralice la potestad estatal de organizar la ciudad.

5. Pertinencia del tema frente a la problemática de la administración pública

. La pertinencia de esta investigación dentro de la Administración Pública Territorial radica en la confrontación directa de una tensión estructural contemporánea. La gobernanza local enfrenta una dicotomía crítica: ejercer la potestad de ordenamiento urbano frente a la observancia estricta de

las garantías constitucionales. Los preceptos académicos de la Escuela Superior de Administración Pública (ESAP) exigen trascender la dogmática para escrutar la realidad material. En este plano, el acto institucional y su omisión impactan de forma directa el mínimo vital, el derecho al trabajo y la dignidad de los grupos vulnerables. Examinar la vía de hecho administrativa en Ibagué equivale a someter a escrutinio la legitimidad operativa del Estado de Derecho en el territorio. La judicialización crónica del conflicto agrava este panorama. Satura el aparato jurisdiccional mediante una interposición sistemática de acciones de tutela. Fractura, paralelamente, el capital de confianza ciudadana depositado en la municipalidad. El despliegue incesante de operativos de choque, ajenos a los imperativos procedimentales dictados por la Ley 1988 de 2019, instaura un ciclo de fricción que anula cualquier conato de orden urbano. Proveer insumos técnicos para desmontar esta arbitrariedad trasciende el mero enriquecimiento del acervo universitario. Representa la estructuración de una herramienta instrumental para los futuros gestores públicos. Un trazado metodológico que garantice intervenciones donde el rigor legal converja materialmente con la sostenibilidad social.

6. Aspectos Metodológicos

6.1 Técnicas e Instrumentos.

Para la ejecución de esta monografía, se van a realizar distintos análisis jurisprudenciales, los cuales permitirán profundizar en el fenómeno de la vía de hecho administrativa desde una perspectiva científica. Con base en lo anterior se debe hacer un profundo análisis documental, el cual va a consistir en el rastreo, organización y evaluación de fuentes escritas. Esto se complementa con la revisión bibliográfica, lo que va a dotar de herramientas a la presente investigación para identificar las subreglas establecidas por las altas cortes y contrastarlas con la normativa local. Al ser un estudio de carácter administrativo, estas técnicas son las más idóneas, pues permiten diseccionar la actuación estatal no solo desde lo que dicen los decretos, sino desde cómo se ejecutan materialmente en el territorio.

6.2 Población, Muestra, y Tipo de Muestreo

La delimitación poblacional obedece a un estricto rigor geográfico y jurisdiccional. No se restringe a un censo de individuos. Constituye el universo íntegro de actuaciones materiales y actos administrativos emanados de la Alcaldía de Ibagué. El rastreo recae sobre las direcciones de espacio público y justicia, evaluando su impacto sobre el comercio informal durante el quinquenio 2020-2025. La capital tolimense opera como núcleo espacial ineludible; allí cristaliza la ejecución de las políticas urbanísticas y reside el sector social intervenido. La noción de población, bajo este esquema metodológico, absorbe la totalidad del engranaje institucional. Abarca el acervo documental y los expedientes judiciales conexos. Integra expresamente las acciones de tutela originadas por la configuración de vías de hecho dentro de la municipalidad.

6.3 Consideraciones Éticas de la Monografía

La realización de este estudio se rige por los principios de integridad académica y ética investigativa exigidos por la Escuela Superior de Administración Pública (ESAP). Se garantiza el respeto absoluto a la propiedad intelectual, significa esto que cada concepto o fragmento que sea citado cuente con su correspondiente referencia bibliográfica bajo las normas APA de séptima edición. Asimismo, la investigación se fundamenta en el principio de veracidad, evitando cualquier manipulación de la evidencia empírica recolectada a través de los medios de comunicación o los expedientes judiciales, con el fin de que el resultado sea fiel a la realidad administrativa del municipio de Ibagué.

Resultados de la Monografía.

Capítulo 1

Introducción

“Una vía de hecho se produce cuando quien toma una decisión, sea esta judicial o administrativa, lo hace de forma arbitraria y con fundamento en su única voluntad, actuando en desconexión con el ordenamiento jurídico” (Corte Constitucional, 2015, p. 18). Desde esta perspectiva, la vía de hecho administrativa es la actuación de la administración pública que se realiza sin competencia legal o al margen del procedimiento establecido, generando una ruptura donde la institucionalidad —llamada a garantizar derechos— termina erosionándolos o menoscabándolos. Dicha figura jurídica adquiere centralidad en la conflictividad derivada de la administración del espacio público ibaguereño. El choque recae de lleno sobre el comercio informal. Al materializar sus políticas regulatorias, el aparato municipal ejecuta intervenciones que erosionan frontalmente las garantías ciudadanas. El debido proceso de las poblaciones afectadas resulta suprimido durante el transcurso de estas operaciones.

Es precisamente en esa ambivalencia —de un lado, el espacio público como patrimonio colectivo; del otro, la necesidad de subsistencia de cientos de comerciantes que hacen de la calle su escenario económico— donde se sitúa este estudio. Su propósito es examinar cómo se manifiestan las vías de hecho administrativas y de qué manera impactan a los pequeños comerciantes del espacio público, mayormente de la zona céntrica de Ibagué (2020-2025). La elección del territorio no es casual, de forma obvia es el lugar donde este estudio tiene su nacimiento, además Ibagué responde a su condición de ciudad intermedia con alta concentración de comercio informal y políticas recientes de recuperación urbana, lo que lo hace un candidato más que perfecto para observar, causas, síntomas y consecuencias del fenómeno que se pretende analizar. La ciudad funciona como una especie de microcosmos donde se reproducen las tensiones estructurales entre formalidad e

informalidad, legalidad y necesidad, norma y realidad. En consecuencia, este capítulo establece los elementos contextuales fundamentales para comprender dicho conflicto.

Para dimensionar esta problemática, conviene detenerse en el escenario donde se despliega. Ibagué, capital del departamento del Tolima, “*se levanta en la región andina colombiana a una altitud aproximada de 1.285 metros sobre el nivel del mar. Sus coordenadas geográficas — 4°26'16" al Norte; 75°12'02" al Oeste*” (Mapade.org, 2016)— la sitúan en el valle del río Coello, enclavada en la vertiente oriental de la Cordillera Central (Universidad de Ibagué, 2024). Fundada el 14 de octubre de 1550 por el capitán español Andrés López de Galarza. Limita al norte con Anzoátegui y Alvarado; al sur con San Luis y Rovira; al oriente con Piedras y Coello; y al occidente con Cajamarca, así como con los departamentos de Quindío y Risaralda (Universidad de Ibagué, 2024).

El enclave sobre las ramificaciones de la Cordillera Central estructura la topografía ibaguereña. Presenta un relieve marcadamente heterogéneo. Las franjas montañosas convergen de manera directa con el sistema de valles interandinos (Universidad de Ibagué, 2024). El polígono territorial abarca una superficie aproximada de 1.439 kilómetros cuadrados. En el ámbito meteorológico, la zona registra un clima tropical de altitud. Su registro medio ronda los 22 grados centígrados. Este parámetro específico induce una rigurosa estabilidad térmica a lo largo del ciclo anual.

En términos demográficos, es el municipio más poblado del Tolima. Según el Censo Nacional de Población y Vivienda de 2018, actualizado a agosto de 2019 por el Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE), cuenta con 500.686 habitantes efectivamente censados. De estos, la mayor parte de ellos (469.251 personas) residen en la cabecera municipal, mientras que tan solo 31.435 habitan en zonas rurales. Esta concentración urbana, que agrupa servicios e instituciones, ha impulsado procesos de expansión que se han extendido, formando nuevos barrios y asentamientos ilegales (comúnmente llamados invasiones), impulsados tanto por el crecimiento natural como por distintos procesos de migración interna.

En el plano político-administrativo reciente, Ibagué ha transitado por dos administraciones que comparten un énfasis en la gestión del espacio público. Durante el período 2020-2023, la administración estuvo a cargo de Andrés Fabián Hurtado Barrera, ingeniero civil y político conservador, quien implementó el plan “Ibagué Vibra 2020-2023”, el cual tenía ideas de apoyar el crecimiento de la infraestructura, además de la recuperación urbana, generando debates sobre la regulación informal. Posteriormente, para el período 2024-2027, la alcaldesa Johana Ximena Aranda Rivera —bacterióloga y exsecretaria de Salud— orientó su gestión bajo el plan “Ibagué para Todos 2024-2027”, buscando seguridad ciudadana, la administración y las políticas sociales

para poblaciones que han sido marginadas o se encuentran en situaciones de vulnerabilidad. Sin embargo, el “orden” que se intenta construir desde la institucionalidad puede, en su aplicación, generar fricciones, conflictos o nuevas formas de desorden jurídico.

Desde el punto de vista económico, la ciudad presenta una estructura productiva diversa. Mientras en lo rural persisten actividades del sector agropecuario (arroz, café, cacao, plátano), en el área urbana predomina el sector terciario. La ciudad cumple funciones de centro de acopio comercial y financiero departamental. El centro, especialmente corredores peatonales como la carrera 3.^a, funciona como una especie de corazón comercial: En estos lugares confluyen tiendas formales, vendedores, transeúntes, autoridades, comerciantes informales y un sinnúmero de distintas personas que generan de forma intrínseca distintos tipos de perspectivas acerca del mismo espacio.

En este punto hay que destacar que el crecimiento formal ha sido acompañado por la proliferación de la informalidad, un rasgo estructural del mercado laboral local. De acuerdo con el Departamento Administrativo Nacional de Estadística, el empleo informal se refiere a aquellas ocupaciones desarrolladas en unidades de pequeña escala o actividades que no garantizan acceso a seguridad social, estabilidad laboral o protección jurídica plena (Departamento Administrativo Nacional de Estadística [DANE], s. f. En Ibagué, este fenómeno se relaciona estrechamente con factores como el desempleo estructural, la baja generación de empleo formal y las condiciones de vulnerabilidad socioeconómica de ciertos sectores de la población.

Dentro de este panorama, los comerciantes del espacio público ocupan un lugar particular. Si bien las estadísticas generales los agrupan bajo la informalidad, este estudio adopta el término comerciantes del espacio público porque el objeto central —la vía de hecho— se relaciona específicamente con la actuación estatal frente a la ocupación de calles, andenes, plazas o parques, y no frente a toda forma de empleo no regulado. Son personas naturales vendiendo ropa, alimentos o accesorios en bienes de uso público sin contar necesariamente con una titularidad formal que autorice dicha ocupación.

Las tensiones que surgen entre la necesidad institucional de proteger el espacio público como bien colectivo y las condiciones socioeconómicas de quienes dependen de estas actividades para su subsistencia generan un escenario complejo para las autoridades públicas. Debido a que la administración, en su deber de proteger el espacio público como bien colectivo, adopta medidas que pueden resultar necesarias. Pero cuando estas se ejecutan de manera desproporcionada o carentes del debido sustento legal, derivan en vías de hecho administrativas. Es precisamente en este contexto donde adquiere relevancia la doctrina de la vía de hecho administrativa, cuya evolución doctrinal y jurisprudencial será analizada en el capítulo siguiente.

Capítulo 2:

Evolución doctrinal y jurisprudencial de la vía de hecho administrativa en Colombia

Colombia ha sido vista durante décadas como uno de los países más estables institucionalmente en América Latina, con una democracia formal que funciona desde 1821 bajo diferentes constituciones. Sin embargo, esta imagen de solidez no es completa. La historia del país ha estado marcada por momentos difíciles: guerras civiles en el siglo XIX, la violencia bipartidista que dejó profundas heridas en el siglo XX y conflictos armados que, aunque han disminuido, todavía afectan la vida social.

En ese contexto, la idea de un Estado de Derecho, que se ha mencionado desde los primeros años de la República, fue más una aspiración que una realidad al principio. El principio de legalidad en la actuación de la administración pública —es decir, que las autoridades deben actuar siempre dentro de lo que dice la ley— solo empezó a fortalecerse con la reforma constitucional de 1913, que creó el primer control judicial sobre los actos administrativos. Antes de esa reforma, la administración pública actuaba con mucha autonomía, sin tener que responder ante los jueces. Eso llevó a excesos, decisiones arbitrarias y casos en los que se vulneraron los derechos de las personas.

La Constitución de 1991 representó un cambio importante. Consolidó un modelo de Estado Social de Derecho, con un enfoque fuerte en la protección de los derechos y en que la Constitución esté por encima de todo. A partir de entonces, todas las actuaciones públicas —tanto judiciales como administrativas— deben respetar estrictamente la Constitución y la ley, dando prioridad a los derechos fundamentales.

En ese marco, la Corte Constitucional, como máximo intérprete de la Constitución, desarrolló la figura de la vía de hecho. Al principio se usó para corregir arbitrariedades en las decisiones judiciales. La Corte señaló que algunos fallos, que no tenían base en la norma o que se basaban solo en opiniones personales, ignoraban las garantías del debido proceso y afectaban gravemente los derechos de las personas.

Con el paso del tiempo, esta doctrina se extendió también a la función administrativa. Se reconoció que las autoridades administrativas también pueden actuar de forma arbitraria. Estas actuaciones, muchas veces materiales y sin un acto administrativo formal o sin sustento legal, terminan vulnerando directamente derechos fundamentales. Esto mostró que el riesgo de arbitrariedad no está solo en los jueces, sino que aparece en el día a día de la gestión pública, especialmente cuando los funcionarios actúan sin competencia, se saltan los procedimientos o ignoran el debido proceso administrativo. En el caso de los comerciantes informales de Ibagué, por ejemplo, estas arbitrariedades se ven en desalojos forzosos o decomisos de mercancías sin notificación previa, lo que afecta derechos como el trabajo y el mínimo vital.

La Corte Constitucional ha desempeñado un rol clave en la consolidación de la doctrina de la vía de hecho administrativa, definiendo parámetros claros para identificar cuándo una actuación

pública desborda el marco de la legalidad. En la Sentencia T-079 de 1993, el magistrado Eduardo Cifuentes Muñoz planteó una definición que se convirtió en referencia obligatoria para la jurisprudencia posterior

A los servidores públicos, en el ejercicio de sus funciones, les está vedado actuar por fuera de las funciones atribuidas por la Constitución o la ley. Una actuación de la autoridad pública se torna en una vía de hecho susceptible del control constitucional de la acción de tutela cuando la conducta del agente carece de fundamento objetivo, obedece a su sola voluntad o capricho y tiene como consecuencia la vulneración de los derechos fundamentales de la persona. La doctrina de las vías de hecho [...] tiene por objeto proscribir las actuaciones arbitrarias de la autoridad que vulneran los derechos fundamentales de las personas (Corte Constitucional, 1993).

Este pronunciamiento resume los elementos básicos de la vía de hecho administrativa y ha servido de guía tanto para la jurisprudencia como para la doctrina. En primer lugar, prohíbe de manera absoluta que los servidores públicos actúen por fuera de las competencias que les da la Constitución o la ley, y refuerza el principio de legalidad como base del Estado de Derecho. Esta figura carece de cualquier fundamento objetivo. Su consumación obedece exclusivamente a la arbitrariedad del funcionario, materializando un abuso de poder manifiesto. La relevancia constitucional del concepto radica en la lesión directa de prerrogativas básicas; dicha vulneración activa la acción de tutela como mecanismo jurisdiccional de resguardo inmediato. Frente a la realidad de los comerciantes informales en Ibagué, la adopción de este marco dogmático resulta insoslayable. Permite someter a escrutinio estricto los desalojos ejecutados al margen del debido proceso. Estas intervenciones institucionales suprimen de tajo el derecho al trabajo (art. 25 CP) y cercenan el mínimo vital (art. 13 CP). El impacto material de estas actuaciones irregulares cuenta con pleno reconocimiento jurisprudencial, tal como se documenta en las sentencias T-135/10 y T-311/24.

La doctrina colombiana ha enriquecido esta comprensión jurisprudencial, ofreciendo perspectivas que articulan el origen histórico de la vía de hecho con su aplicación práctica en el contexto nacional. En este sentido, Rodríguez (1998), citando al jurista francés André de Laubadère, define la vía de hecho administrativa como una situación en la que, *“cuando en el cumplimiento de una actividad material de ejecución, la administración comete una irregularidad grosera, que atenta contra el derecho de propiedad o contra una libertad pública”*, precisando que esta irregularidad “grosera” se configura por ser una ilegalidad “manifiesta” o “flagrante”, agravada o exagerada, ya sea porque la autoridad no tenía competencia para actuar o porque, teniéndola, empleó procedimientos manifiestamente irregulares (pp. 187-189). La trascendencia dogmática de esta postura opera en dos frentes. Inicialmente, ancla la génesis de la vía de hecho en la jurisprudencia francesa. Dicha tradición erige un cerco frente al desbordamiento material del Estado para salvaguardar las libertades individuales. Simultáneamente, instituye la “irregularidad grosera” como el lindero técnico insalvable frente a la mera ilegalidad administrativa. Proyectar esta categorización sobre el comercio informal resulta instrumental. Intervenciones como el decomiso de mercancías o los desalojos carentes de asidero normativo superan la simple falla procedimental. Configuran actuaciones arbitrarias que lesionan prerrogativas constitucionales, cercenando la libertad económica y desconociendo las garantías asociadas al uso del espacio público (art. 82 CP).

En la doctrina nacional, Santofimio Gamboa (2017) ofrece una definición más amplia y precisa, al considerar la vía de hecho administrativa como *“un apartamiento del principio de legalidad, producido este por la irregular, grosera, manifiesta y flagrante actuación de la administración que violenta los derechos, libertades y garantías al expedir un Acto Administrativo o en sus operaciones de cumplimiento; bien porque la administración no tenía poder para proferir el acto o desarrollar la actividad material de ejecución o porque teniendo este poder utilizó procedimientos manifiestamente irregulares, exagerados y desbordados”* (p. 112). Esta perspectiva resulta clave para estructurar el análisis. Inicialmente, ubica el origen de la vía de hecho en la jurisprudencia francesa; una tradición diseñada precisamente para frenar los abusos materiales del Estado frente a los ciudadanos. A su vez, aporta un elemento práctico central: la "irregularidad grosera". Este término es el que permite separar una simple falla administrativa de una verdadera vía de hecho. Al observar la situación de los comerciantes informales, la definición cobra total aplicabilidad. Cuando las autoridades decomisan mercancía o realizan desalojos sin agotar un procedimiento previo, no cometen un simple error formal. Incurren en actuaciones arbitrarias. Estas acciones terminan afectando derechos constitucionales básicos, como la libertad económica y la protección del espacio público.

Por su parte, Ramos Acevedo (2017) define la vía de hecho administrativa como una situación en la que “la Administración ejercita un pretendido derecho que la ley no le otorga o cuando obra sin observar el procedimiento establecido, lo que supone, en ambos eventos, una manifiesta arbitrariedad en la actuación de la administración, así como una falla en el servicio” (p. 300). Este aporte enriquece el análisis al vincular la vía de hecho con la responsabilidad patrimonial del Estado, un aspecto crucial para los comerciantes informales de Ibagué que sufren daños antijurídicos por actuaciones arbitrarias, como decomisos de mercancías o desalojos forzosos. La noción de “falla en el servicio” introduce una dimensión práctica que permite reclamar reparaciones por los perjuicios sufridos, complementando la protección constitucional con un enfoque de responsabilidad extracontractual. Esta perspectiva resulta esencial para analizar cómo las autoridades locales, al actuar sin sustento legal, generan perjuicios que requieren una respuesta judicial inmediata.

Finalmente, Gómez Rodríguez (2019) sistematiza los elementos de la vía de hecho administrativa, señalando que se configura cuando se cumplen los siguientes requisitos: “Que la conducta del agente carezca de fundamento legal; Que la acción obedezca a la voluntad subjetiva de quien desempeña la autoridad; Que tenga como consecuencia la vulneración de los derechos fundamentales, de manera grave e inminente...” (p. 17). Esta definición refuerza la conexión con la jurisprudencia de la Corte Constitucional, particularmente con la Sentencia T-079 de 1993, al enfatizar la arbitrariedad y la gravedad de la vulneración de derechos fundamentales. Su importancia para esta investigación radica en su enfoque práctico, que justifica el uso de la acción de tutela como un mecanismo expedito para proteger a poblaciones vulnerables, como los comerciantes informales de Ibagué, frente a actuaciones administrativas que, al carecer de sustento legal, afectan derechos fundamentales como el trabajo y el mínimo vital.

Con base en la jurisprudencia de la Corte Constitucional, el caso Estado y la doctrina analizada, la vía de hecho administrativa puede definirse como una actuación material o un acto

administrativo de la autoridad pública que, al carecer de fundamento legal, obedecer a la voluntad subjetiva del funcionario o incurrir en irregularidades groseras y manifiestas —como la falta de motivación o el desconocimiento de precedentes—, vulnera de manera grave derechos fundamentales como el debido proceso, el trabajo o el mínimo vital. Esta figura, arraigada en la tradición jurídica francesa y consolidada en el Estado Social de Derecho colombiano, implica una falla en el servicio que genera responsabilidad patrimonial del Estado. En el caso de los comerciantes informales de Ibagué, la vía de hecho se manifiesta en prácticas como desalojos forzosos o decomisos sin procedimiento, que afectan derechos constitucionales y justifican la acción de tutela como mecanismo expedito para su protección, así como la reparación directa para compensar los daños antijurídicos sufridos.

Capítulo 3:

Configuración de la vía de hecho administrativa en el espacio urbano de Ibagué (2020-2025)

Ahora que se ha revisado la evolución doctrinal y jurisprudencial de la vía de hecho administrativa, tanto en la jurisprudencia de la Corte Constitucional como en la doctrina nacional, corresponde analizar cómo se ha manifestado esta figura en el contexto específico de Ibagué. Este período cubre las dos últimas administraciones municipales: la de Andrés Fabián Hurtado Barrera, con su Plan de Desarrollo “Ibagué Vibra 2020-2023”, y la de Johana Ximena Aranda Rivera, enmarcada en el Plan de Desarrollo “Ibagué para Todos 2024-2027”. En ambos gobiernos se impulsaron políticas orientadas a la recuperación del espacio público, pero estas medidas generaron tensiones profundas con los derechos de los pequeños comerciantes que, amparados en la confianza legítima, trabajan en calles, andenes y plazas.

En la administración de Hurtado Barrera se adelantaron operativos de choque para recuperar andenes y corredores comerciales céntricos. Posteriormente, en la administración de Aranda Rivera, estos esfuerzos se intensificaron, extendiéndose por la carrera 3ª y diversas plazas de mercado. Las autoridades justifican sistemáticamente estas acciones bajo la premisa de mejorar la movilidad peatonal y el orden urbano. Sin embargo, en la ejecución de estos operativos se han materializado actuaciones que configuran vías de hecho administrativas: desalojos expeditos y retiros de mercancía sin motivación detallada ni debido proceso, dejando a muchas personas sin alternativas reales y afectando su mínimo vital.

La Corte Constitucional ha sido clara frente a estas tensiones. En sentencias como la T-083 de 2024, reiteró que la recuperación del espacio público no puede ser absoluta y debe ponderarse respetando el principio de la confianza legítima. De manera similar, la Sentencia T-312 de 2024 enfatiza la obligación de ofrecer alternativas reales, mientras que la Sentencia T-211 de 2025

refuerza que los comerciantes que han ocupado un lugar con la tolerancia histórica de la autoridad no pueden ser desalojados sin apoyos transitorios que protejan su dignidad humana. No obstante, la realidad operativa en el centro de Ibagué ha distado considerablemente de este ideal jurisprudencial.

Para comprender la magnitud de la vía de hecho en el territorio, es imperativo situarse en diciembre de 2022, un momento de quiebre en la relación entre la institucionalidad y la informalidad. Anticipando los operativos de fin de año, el sector informal intentó frenar las acciones de la administración mediante el aparato judicial. El abogado Hernando Álvarez Urueña instauró una acción de tutela buscando amparar el derecho al trabajo, el mínimo vital y la confianza legítima de los vendedores ambulantes del centro, pretendiendo garantizar su permanencia en la temporada de mayor flujo económico. Aunque el recurso fue negado en su momento por los jueces de instancia, quienes priorizaron el goce del espacio público (El Irreverente Ibagué, 2022), esta acción judicial cimentó las bases del debate sobre la proporcionalidad de las medidas administrativas.

Pocos días después, la tensión teórica se convirtió en un choque material. El 19 de diciembre de 2022, la Secretaría de Gobierno desplegó vallas de contención a lo largo de la Carrera Tercera, acompañadas de fuerza pública, impidiendo abruptamente el acceso de los comerciantes informales a sus lugares históricos de trabajo (El Nuevo Día, 2022a). Esta medida física, ejecutada sin un proceso de transición individualizado, constituyó una vía de hecho por operación material. La falta de tolerancia y concertación derivó en un estallido social: los vendedores informales paralizaron el centro de Ibagué bloqueando vías estratégicas (El Nuevo Día, 2022b). En un giro paradójico que evidencia la complejidad del tejido económico local, fueron los propios comerciantes formales quienes terminaron solicitando a la administración que permitiera trabajar a los informales para poder levantar los bloqueos que asfixiaban a todo el sector.

Frente a la crisis, la administración y los comerciantes intentaron llegar a acuerdos transitorios para el desalojo paulatino del corredor peatonal, proyectando reubicaciones futuras (Ecos del Combeima, 2023a). Sin embargo, es aquí donde la figura del jurista Álvarez Urueña cobra especial relevancia para el análisis administrativo. En intervenciones públicas, el abogado estructuró un argumento irrefutable sobre la omisión institucional: la Alcaldía de Ibagué ha incurrido en una irregularidad grosera al inaplicar la Ley 1988 de 2019. Esta normativa obliga a los entes territoriales a cumplir tres pasos ineludibles antes de desplazar a la economía informal: 1) realizar una caracterización o censo actualizado; 2) brindar capacitación para la transición a la formalidad; y 3) otorgar ayudas a través de fondos para emprendedores (Caracol Radio, 2023). Al omitir esta política pública, cualquier operativo de desalojo masivo en Ibagué se ejecuta sobre un vacío legal, convirtiendo el uso de la fuerza en una vía de hecho por defecto procedimental.

El actuar de la administración municipal frente a los comerciantes del espacio público no se limita a episodios de tensión masiva en temporadas altas; constituye un patrón que se repite. Esto quedó evidenciado en la Sentencia T-311 de 2024 de la Corte Constitucional, un fallo que, aunque aborda un caso individualizado de un vendedor en Ibagué a quien se le intentó demoler su estructura de trabajo excediendo lo pactado en la medida correctiva, ilustra la falla estructural del municipio a la hora de pretender la recuperación del “espacio público”.

La Corte determinó que la inspección de policía vulneró el debido proceso y la confianza legítima al actuar de forma desproporcionada y sin utilizar un lenguaje fácil de entender y acatar (Sentencia T-311, 2024). Este caso es bastante ilustrativo para la presente monografía porque demuestra que la vía de hecho administrativa en Ibagué es un actuar recurrente de la administración: las autoridades locales suelen priorizar el fin (la recuperación del espacio) justificando medios que desconocen las garantías procesales mínimas de los ciudadanos.

El conflicto, lejos de resolverse, ha adquirido nuevos matices con la transición hacia la administración de Johana Aranda. A la problemática histórica se ha sumado el impacto demográfico de nuevos comerciantes extranjeros que, al desconocer los acuerdos previos de recuperación del espacio, han incrementado la ocupación en la zona céntrica (Ecos del Combeima, 2024). Líderes históricos de los vendedores informales, como Rubén Darío Mellado, han señalado que esta falta de control y actualización de censos desdibuja los esfuerzos de organización. La inacción administrativa para actualizar el censo (incumpliendo reiteradamente la Ley 1988 de 2019) genera un escenario donde las autoridades terminan aplicando operativos indiscriminados que afectan por igual al comerciante histórico —titular de confianza legítima— y al recién llegado, vulnerando el principio de igualdad y seguridad jurídica.

A la luz de los hechos analizados en el período 2020-2025, resulta evidente que el municipio de Ibagué requiere un rediseño profundo en sus políticas de gestión urbana para erradicar las actuaciones arbitrarias. Desde la perspectiva de la administración pública territorial, el primer paso indispensable es el cumplimiento estricto de la Ley 1988 de 2019. Esto implica que la administración municipal debe suspender los operativos de choque masivos hasta consolidar y publicar un censo socioeconómico actualizado de los comerciantes de la zona céntrica. Bajo este marco, cualquier acción de recuperación del espacio público quedaría condicionada a la oferta previa e individualizada de programas de formación a través de entidades como el SENA y al acceso a capital semilla, por ejemplo, mediante el Fondo Emprender.

La regularización censal y económica exige una transformación simultánea del abordaje procedimental. El cumplimiento de la Sentencia T-311 de 2024 resulta ineludible. Las direcciones de espacio público y las inspecciones policivas están obligadas a instituir protocolos estructurados bajo lógicas de lenguaje diáfano y debido proceso. Esto demanda la adopción de manuales

operativos específicos. Los actos administrativos que decreten desalojos o reubicaciones requieren una redacción asimilable para el administrado. El objetivo trasciende la mera forma semántica. Materializa el derecho inalienable a la contradicción. Garantizar esta defensa constituye un requisito procedimental insalvable antes de ejecutar cualquier intervención física en el territorio. Esta garantía procesal debe ir ineludiblemente atada a la provisión de alternativas de reubicación materialmente eficaces. Para evitar fallas en el servicio que deriven en responsabilidad patrimonial del Estado, la Alcaldía está en la obligación de propender porque los espacios nuevos que se vayan a habilitar —como el proyectado Bulevar Comercial o las plazas de mercado— ofrezcan condiciones de afluencia peatonal y viabilidad económica equivalentes o superiores a las de las zonas intervenidas, acatando de manera estricta los lineamientos de la Sentencia T-211 de 2025.

Finalmente, la sostenibilidad de todas estas medidas dependerá de la creación de espacios institucionales sólidos, como mesas de concertación vinculantes. La instauración de un comité permanente de diálogo social, que integre a la administración, líderes del comercio formal y voceros del comercio informal —reconociendo incluso las nuevas dinámicas poblacionales y migratorias—, permitirá que los acuerdos de recuperación espacial sean producto de una verdadera gobernanza y no de la coacción policial.

.

Los hallazgos de este estudio determinan que la vía de hecho administrativa opera como una disfunción institucional grave. Exige una rectificación inmediata por parte de las autoridades municipales. Ibagué exhibe una estructura socioeconómica donde la informalidad amortigua el déficit estructural de empleo. Frente a esta materialidad, los despliegues arbitrarios de fuerza resultan ineficaces. No ordenan la ciudad; radicalizan la tensión urbana. El espacio público pierde su vocación integradora cuando se administra mediante la coacción irregular. La certidumbre jurídica constituye un requerimiento transversal para el territorio. El establecimiento formal demanda entornos organizados para equilibrar su tributación. El vendedor de subsistencia, por su parte, requiere garantías básicas para operar sin zozobra. La omisión sistemática del debido proceso debilita el ecosistema económico local en su conjunto

Por consiguiente, el verdadero reto de la administración pública territorial no es renunciar a su deber de establecer orden y control, sino aprender a ejercer esa autoridad sin que ello implique menoscabarlas garantías o los derechos fundamentales de los administrados. Recuperar las calles y andenes de la zona céntrica es un propósito válido, pero tal fin institucional no puede reclamarse atropellando ni pasando por encima de la dignidad humana y el debido proceso. Ibagué es una ciudad con la capacidad para transicionar hacia una ciudad más organizada y moderna, siempre y cuando sus líderes en construcción con sus ciudadanos adopten políticas de formalización integrales, que servirían a todas las partes afectadas en el asunto.

7. Conclusiones

La culminación de este proceso investigativo permite concluir que la vía de hecho administrativa representa un flagelo institucional que requiere atención prioritaria en la agenda de la administración pública local. En una ciudad con las complejas dinámicas sociales y económicas de Ibagué, donde la informalidad laboral ha sido la respuesta histórica al desempleo estructural, las actuaciones arbitrarias no resuelven el problema de fondo, sino que agudizan el conflicto urbano y erosionan la legitimidad del Estado. Se ha evidenciado que el espacio público no puede seguir siendo un escenario de confrontación; tanto los comerciantes formales, que sostienen la carga tributaria, como los informales, que se amparan en la confianza legítima para su subsistencia, necesitan una seguridad jurídica que hoy se ve amenazada por operativos de choque que omiten el debido proceso.

Por consiguiente, el gran desafío para la administración territorial entre 2020 y 2025 no ha sido la falta de autoridad, sino la dificultad para ejercerla dentro de los límites de la legalidad. Recuperar las calles y andenes de la zona céntrica es un propósito administrativo válido y necesario, pero este fin institucional no justifica el empleo de medios que desconozcan la dignidad humana y las garantías procedimentales de los ciudadanos más vulnerables. Ibagué posee el potencial institucional para transicionar hacia un modelo de ciudad más organizado y moderno, siempre que se adopten políticas de formalización integrales fundamentadas en la Ley 1988 de 2019. Solo mediante la garantía de censos reales, reubicaciones dignas y una comunicación clara, se logrará que el orden urbano deje de percibirse como un atropello y se transforme en un verdadero logro colectivo de gobernanza territorial

8. Recomendaciones

La gestión territorial exige abandonar el paradigma del control reactivo. La política pública de formalización local debe asumir una naturaleza estructuralmente preventiva e inclusiva. El acatamiento de la administración municipal a la Ley 1988 de 2019 resulta innegociable. La autoridad está obligada a consolidar censos socioeconómicos rigurosos antes de materializar cualquier operativo de desalojo. Esta caracterización demográfica opera como el único mecanismo dogmático viable para salvaguardar la economía de subsistencia en focos de alta tensión, como la Carrera Tercera. Impide sacrificar ciegamente el derecho al trabajo en el sector informal.

La capacitación técnica del componente operativo constituye un eje de intervención insoslayable. Los programas formativos dirigidos a la Dirección de Espacio Público y a los cuerpos de policía deben focalizarse en las fronteras constitucionales de la coacción. La instrucción de despejar la vía pública jamás avala la supresión del derecho a la defensa del administrado. La ejecución de las políticas urbanas impone el respeto irrestricto al debido proceso y a la garantía de confianza legítima. Instaurar notificaciones previas, esquemas de mediación y protocolos de lenguaje claro mitiga la judicialización sistemática del conflicto urbano. Reduce, concomitantemente, la exposición del ente territorial a sentencias de reparación patrimonial.

El escrutinio del Ministerio Público demanda presencia en el terreno. Órganos como la Personería Municipal y la Defensoría del Pueblo deben desplegar una vigilancia preventiva directa. Su acompañamiento físico in situ durante las diligencias de recuperación urbana reviste carácter obligatorio. Esta intermediación institucional bloquea la configuración de irregularidades groseras y frena el decomiso arbitrario de mercancías. La participación de las agencias de control neutraliza la profunda asimetría de poder entre el aparato de fuerza estatal y una población económicamente frágil. El ordenamiento de la ciudad pierde toda legitimidad si su aplicación desborda la métrica del Estado Social de Derecho.

9. Glosario

Acto administrativo: Manifestación unilateral de voluntad emitida por una autoridad en ejercicio de su potestad pública. Genera efectos jurídicos directos. Crea, modifica o extingue derechos y obligaciones del administrado.

Confianza legítima: Postulado jurisprudencial que ampara las expectativas objetivas del administrado frente a variaciones institucionales intempestivas. Proscribe la alteración abrupta de situaciones históricamente toleradas. Exige la provisión de alternativas de transición viables previas a la recuperación del dominio público.

Debido proceso administrativo: Arquitectura de garantías procedimentales de rango constitucional. Supedita la coacción estatal al agotamiento de etapas formales irrenunciables. Materializa los derechos de defensa material y contradicción probatoria.

Espacio público: Conglomerado de bienes inmuebles y entornos afectados orgánicamente al uso común. Su naturaleza y destinación colectiva prevalecen jerárquicamente sobre la órbita de los intereses particulares.

Informalidad laboral: Estructura socioeconómica de subsistencia operante al margen de la regulación estatal plena. Emerge como respuesta fáctica ante la incapacidad estructural del mercado formal para absorber la oferta productiva local.

Mínimo vital: Garantía iusfundamental innominada orientada a salvaguardar las condiciones materiales imprescindibles para la vida humana. Opera como barrera de contención jurisprudencial frente a intervenciones ejecutivas que suprimen la fuente económica de sujetos de especial protección.

Principio de legalidad: Axioma estructural del derecho público. Subordina el ejercicio del monopolio estatal al rigor del ordenamiento normativo. Restringe la actuación del servidor público al catálogo estricto de sus competencias constitucionales y legales.

Vía de hecho administrativa: Ruptura grosera y ostensible del canon de legalidad. Se configura cuando el aparato estatal ejecuta operaciones materiales desprovistas de competencia, suprimiendo el trámite previo y lesionando frontalmente el núcleo esencial de los derechos constitucionales.

10. Referencias

- Alcaldía de Ibagué. (2020). Plan de Desarrollo Municipal “Ibagué Vibra 2020-2023”. Ibagué, Colombia <https://ie.u.unal.edu.co/wp-content/uploads/2024/05/plan-de-desarrollo-ibague-vibra-2020-2023-final-copia.pdf>
- Alcaldía de Ibagué. (2024). Plan de Desarrollo Municipal “Ibagué para Todos 2024-2027”. Ibagué, Colombia. <https://www.fundacionexe.org.co/wp-content/uploads/2024/12/plan-de-desarrollo-2024.pdf>
- Caracol Radio. (2023, 4 de enero). ¿Qué pasará con la recuperación de la carrera tercera de Ibagué? <https://caracol.com.co/2023/01/04/que-pasara-con-la-recuperacion-de-la-carrera-tercera-de-ibague/>
- Congreso de la República de Colombia. (2011). Ley 1437 de 2011 [Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo]. Diario Oficial No. 48.154. <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=41249>
- Congreso de la República de Colombia. (2019). Ley 1988 de 2019 [Por la cual se establecen los lineamientos para la formulación, implementación y evaluación de una política pública de los vendedores informales]. Diario Oficial No. 51.033. <https://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=85787>
- Corte Constitucional de Colombia. (1993). Sentencia T-079 de 1993 (M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz). <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/1993/T-079-93.htm>
- Corte Constitucional de Colombia. (2010). Sentencia T-135 de 2010 (M.P. Humberto Antonio Sierra Porto). <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2010/T-135-10.htm>
- Corte Constitucional de Colombia. (2024). Sentencia T-083 de 2024 (M.P. Jorge Enrique Ibáñez Najar). <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2024/T-083-24.htm>
- Corte Constitucional de Colombia. (2024). Sentencia T-311 de 2024 (M.S. Natalia Ángel Cabo). <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2024/T-311-24.htm>
- Corte Constitucional de Colombia. (2025). Sentencia T-211 de 2025. <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2025/T-211-25.htm>
- Departamento Administrativo Nacional de Estadística [DANE]. (s.f.). ¿Cuántos somos? Resultados del Censo Nacional de Población y Vivienda 2018. <https://www.dane.gov.co/index.php/estadisticas-por-tema/demografia-y-poblacion/censo-nacional-de-poblacion-y-vivenda-2018/cuantos-somos>

Departamento Administrativo Nacional de Estadística [DANE]. (2023). Metodología para la medición de la informalidad laboral. https://www.dane.gov.co/files/investigaciones/boletines/ech/ech_informalidad/metodologia_informalidad.pdf

Ecos del Combeima. (2023, 14 de marzo). Este fin de semana quedará totalmente cerrada la carrera 3ª de Ibagué. <https://www.ecosdelcombeima.com/ibague/nota-214231-este-fin-de-semana-quedara-totalmente-cerrada-la-carrera-3a-de-ibague>

Ecos del Combeima. (2024, 5 de agosto). Preocupación por aumento de vendedores informales venezolanos en el centro de Ibagué. <https://www.ecosdelcombeima.com/ibague/nota-154483-preocupacion-por-aumento-de-vendedores-informales-venezolanos-en-el-centro-de>

El Irreverente Ibagué. (2022, 9 de diciembre). Vendedores ambulantes no podrían volver a trabajar en El Centro de Ibagué. <https://elirreverenteibague.com/noticia/16067/vendedores-ambulantes-no-podrian-volver-a-trabajar-en-el-centro-de-ibague>

El Nuevo Día. (2022a, 19 de diciembre). “Queremos trabajar”: manifestaciones en el Centro de Ibagué tras recuperación del espacio público. <https://www.elnuevodia.com.co/ibague/500730-queremos-trabajar-manifestaciones-en-el-centro-de-ibague-tras-recuperacion-del>

El Nuevo Día. (2022b, 20 de diciembre). Bloqueo 'informal' paralizó el centro de Ibagué. <https://www.elnuevodia.com.co/ibague/500758-bloqueo-informal-paralizo-el-centro-de-ibague>

Gómez Rodríguez, G. R. (2019). La ocurrencia de la vía de hecho: Un criterio autónomo para predicar la responsabilidad patrimonial del Estado colombiano [Tesis de maestría, Universidad Externado de Colombia]. Biblioteca Digital Universidad Externado de Colombia. <https://bdigital.uexternado.edu.co/entities/publication/2b76d8e9-7346-47f7-998e-7857b23875ff>

Mapade.org. (2016, noviembre). Mapa de Ibagué. Recuperado el 3 de marzo de 2026, de <https://www.mapade.org/ibague.html>

Ramos Acevedo, J. (2017). La “vía de hecho” una nueva herramienta para impugnar los actos administrativos. *Misión Jurídica*, 10(12), 297–309. <https://doi.org/10.25058/1794600X.156>

Reyes Martínez, J. E., Alba Sanabria, S. M., Gálvez Mejía, L. S., & Bocanegra Cofles, J. D. (2024). Ficha de caracterización. Municipio de Ibagué, Tolima. Universidad de Ibagué, Instituto de Desarrollo Regional. <https://extension.unibague.edu.co/images/2024/extension/visor/IBAGUE.pdf>

Santofimio, J. Tratado de Derecho Administrativo Universidad Externado de Colombia. <https://publicaciones.uexternado.edu.co/gpd-tratado-de-derecho-administrativo-tomo-ii-acto-administrativo-9789587102529.html>

Sentencia SU.601A/99

<https://jurisprudenciaconstitucional.com/resolucion/106044-corte->

12. Anexos