



GOBERNACIÓN

Departamento Archipiélago de San Andrés,
Providencia y Santa Catalina
Reserva de Biosfera Scaflawier

NIT: 892400038-2

RESOLUCIÓN No. **006314**

(**10 SEP. 2025**)

"Por medio de la cual se resuelve el recurso de apelación interpuesto en contra de la Resolución No. 004723 de 11 de julio de 2024, expedida por la Oficina de Control de Circulación y Residencia - OCCRE"

EL GOBERNADOR DEL DEPARTAMENTO ARCHIPIÉLAGO DE SAN ANDRÉS, PROVIDENCIA Y SANTA CATALINA, en ejercicio de las facultades de orden constitucional y legal, y, en especial, las contenidas en el artículo 34 y ss de la Ley 1437 de 2011, Ley 1564 de 2012, el artículo 6 del Decreto 2171 de 2001 y demás normas concordantes sobre la materia, procede a resolver el recurso de apelación interpuesto subsidiariamente por la señora **KAROLAY VARGAS GUERRERO**, identificada con la Cédula de Ciudadanía No. 1.007.582.576 de Agua Chica (Cesar), en contra de la Resolución No. 004723 de 11 de julio de 2024, expedida por la Oficina de Control de Circulación y Residencia - OCCRE, expedida por la Oficina de Control de Circulación y Residencia - OCCRE

I. ANTECEDENTES

El día 11 de julio de 2024, la señora **KAROLAY VARGAS GUERRERO**, identificada con la Cédula de Ciudadanía No. 1.007.582.576 de Agua Chica (Cesar), fue conducida a la Oficina de Control, Circulación y Residencia – OCCRE –, con el propósito de verificar y definir su situación migratoria en el Departamento Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina, en virtud de actuaciones desplegadas por el grupo de verificación migratoria en campo.

Según consta en la base de datos institucional de la OCCRE, la ciudadana **VARGAS GUERRERO**, Registró un ingreso al Departamento Archipiélago el día 18 de abril del año 2024, en calidad de turista y manifestó realizar funciones como lavar platos y barrer en diferentes restaurantes, sin que obre constancia alguna de autorización de residencia, permiso especial de permanencia o prórroga otorgada por la OCCRE.

Como resultado de las verificaciones anteriores, la OCCRE profirió la Resolución No. 004723 de 11 de julio de 2024, mediante la cual se declaró; i) en situación irregular a la señora **KAROLAY VARGAS GUERRERO**, identificada con la Cédula de Ciudadanía No. 1.007.582.576 de Agua Chica (Cesar) por violación del literal B) y D) del artículo 18 del Decreto 2762 de 1991; ii) se ordenó su salida del territorio insular, y iii) se le impuso una sanción económica equivalente de veinte (20) Salarios Mínimos legales Mensuales Vigentes.

El proveído previamente mencionado fue notificado personalmente el día 11 de julio del 2024 de conformidad con lo previsto en el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo – CPACA.

Mediante escrito identificado con Rad. Entrante No. 20241050017652-R de 25 de julio de 2024 y encontrándose dentro del término legal, la administrada, interpuso recurso de reposición y en subsidio de apelación en contra de la Resolución No. 004723 de 11 de julio de 2024, expedida por la Oficina de Control de Circulación y Residencia – OCCRE, esgrimiendo los siguientes argumentos:

- (...) 1. He venido visitando a la isla en calidad de turista desde hacen algunos años.
2. Mi último ingreso a la isla de San Andrés fue el 18 de abril de la presente anualidad, sin ninguna intención de quedarme ni de trabajar en la isla teniendo en cuenta que inicialmente no conocía de la ley especial de la oficina de la OCCRE, pero en los últimos tiempos de mi ingreso me informaron de él.
3. Cuando ingresé, había decidido quedarme por 15 días; el día en que tenía regreso a mi lugar de origen, desafortunadamente me dejó el avión, regrese al lugar de mi hospedaje y me comuniqué con mi familia, los que me apoyaron.
4. En el transcurso de mi estadía me relacioné con varias personas y empecé a indagar sobre las reglas de la OCCRE, y me informaron que tenía hasta cuatro meses para salir de la isla.
5. Posteriormente me comuniqué con mi familia y lograron conseguirme el tiquete para el día 18 de Julio, por lo cual considero que mi estadía en la isla no viola la ley de circulación en la isla.
6. En la posada donde me hospedaba logre relacionarme amistosamente y en ocasiones hasta me daban la alimentación hasta que mis familiares me enviaran la consignación.
7. Disfruto mucho de la isla, y teniendo en cuenta que el Decreto 2762 de 1991 permite la estadía hasta cuatro meses, le solicito revocar la resolución que me declaró en situación irregular en la isla para poder volver a disfrutar de mis vacaciones como turista (...)"

Que mediante Resolución No. 003079 de 30 de abril de 2025, la OCCRE, resolvió no acceder a las pretensiones formuladas por la recurrente en su escrito de recurso. De manera que confirmó la decisión adoptada mediante Resolución No. 004723 de 11 de julio de 2024.

II. FUNDAMENTOS DE DERECHO

CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE COLOMBIA

Artículo 310: "El Departamento Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina será regido por normas especiales. Mediante ley aprobada por mayoría de los miembros de cada Cámara, se podrá establecer restricciones, especialmente en lo relativo al derecho de circulación, residencia y trabajo en dicho Departamento, con el fin de proteger el interés cultural y ambiental de la región insular."

Artículo 29: "El debido proceso se aplicará a toda clase de actuaciones judiciales y administrativas. Nadie podrá ser juzgado sino conforme a leyes preexistentes, ante juez o tribunal competente y con observancia de la plenitud de las formas propias de cada juicio."

Artículo 83: "Las actuaciones de los particulares y de las autoridades públicas deberán ceñirse a los postulados de la buena fe, la cual se presumirá en todas las gestiones que aquellos adelanten ante éstas."

DECRETO 2762 DE 1991

Artículo 17: "Toda persona natural que ingrese al Departamento Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina deberá cumplir con los requisitos que, en ejercicio del control de circulación y residencia, determine la autoridad competente."

Artículo 18, literal d): "Constituyen causales de infracción al régimen de circulación y residencia en el Departamento Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina, entre otras: (...) d) Permanecer en el territorio sin la debida autorización."

Artículo 19: "La reincidencia o la resistencia a las decisiones adoptadas por la autoridad competente dará lugar a la imposición de sanciones adicionales, de conformidad con la reglamentación vigente."

ACUERDO 001 DE 2002 – OCCRE

Artículo 6: "Toda persona natural que no sea titular de la Tarjeta de Residencia expedida por la OCCRE sólo podrá permanecer dentro del mismo año calendario en el Departamento Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina, hasta por un máximo de cuatro (4) meses. El exceso del término máximo señalado, sin la debida autorización, constituye causal de infracción administrativa." (Énfasis suplido)

Artículo 14: "Constituyen infracciones al régimen de circulación y residencia en el Departamento, entre otras, las siguientes: (...) c) Exceder el término de permanencia autorizado por la OCCRE sin haber tramitado su legalización. (...) Estas infracciones darán lugar a la imposición de las sanciones previstas en el artículo 18 del Decreto 2762 de 1991." (Énfasis suplido)

Artículo 9, numeral 4: "Son funciones de la OCCRE: (...) 4. Verificar la legalidad de la permanencia de las personas en el territorio insular, e imponer, cuando a ello haya lugar, las sanciones establecidas por la ley y este reglamento."

LEY 1437 DE 2011 – CÓDIGO DE PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO Y DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO (CPACA)

Artículo 3: "La actuación administrativa se desarrollará conforme a los principios de legalidad, imparcialidad, responsabilidad, publicidad, contradicción, debido proceso, economía, celeridad, eficacia, proporcionalidad, entre otros."

Artículo 47: "Cuando las autoridades administrativas ejerzan la potestad sancionadora, deberán garantizar el derecho de defensa del presunto infractor, y surtir la actuación conforme al procedimiento establecido. Toda sanción deberá estar prevista en la ley, decretada mediante acto motivado y proporcional a la falta."

Artículo 74: "Contra los actos administrativos definitivos procederán los recursos de reposición y apelación, salvo disposición legal en contrario. El recurso de apelación procederá ante el inmediato superior funcional del funcionario que profirió el acto, y deberá interponerse por escrito, sustentado debidamente."

Artículo 88: "Cuando se interponga recurso de apelación, el superior jerárquico deberá decidir de fondo la legalidad del acto administrativo impugnado, dentro del marco del procedimiento adelantado en primera instancia."

JURISPRUDENCIA CONSTITUCIONAL

Sentencia C-530 de 1993: "El régimen de control de residencia y circulación en el Archipiélago constituye una medida razonable y constitucionalmente admisible que busca proteger los derechos colectivos de una comunidad étnica y culturalmente diferenciada. La ley puede, por tanto, establecer restricciones al derecho de circulación, cuando éstas se dirijan a proteger el interés general." (Declaró exequible el Decreto 2762 de 1991 por ser una medida legítima, razonable y proporcional dentro del régimen especial constitucional del artículo 310 C.P.)

III. CONSIDERACIONES**HECHOS ACREDITADOS Y VALORACIÓN PROBATORIA**

De conformidad con lo dispuesto en el artículo 74 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo – CPACA, esta autoridad es competente para resolver el recurso de apelación interpuesto por la señora KAROLAY VARGAS GUERRERO contra la Resolución No. 004723 del 11 de julio de

2024, proferida por la OCCRE. El asunto a decidir consiste en determinar si la declaratoria de situación irregular y la sanción impuesta a la administrada se ajustan a la normativa aplicable, particularmente al Decreto 2762 de 1991, y si en sede de apelación resulta procedente modificar o confirmar lo decidido.

Dicho lo anterior, en el análisis probatorio se observa a folio 11 del expediente administrativo que, la señora Vargas Guerrero fue encontrada, el 11 de julio de 2024, realizando labores en una bodega en construcción, según consta en el formato de verificación elaborado por los inspectores de la OCCRE y registro fotográfico adosado. De ahí que, es preciso indicar que, dicho documento, suscrito por autoridad competente en ejercicio de sus funciones, goza de presunción de veracidad y legalidad de conformidad con el artículo 40 del CPACA.

Aunado a ello, en la diligencia de versión libre (Folio 8), la propia interesada reconoció que realizaba oficios varios en restaurantes sin contar con autorización de la OCCRE para laborar en el Departamento Archipiélago. De manera que la prueba testimonial de la administrada, sumada al informe oficial de verificación, constituyen un acervo suficiente, pertinente y legal para concluir que la ciudadana incurrió en la conducta prevista en el literal d) del artículo 18 del Decreto 2762 de 1991, esto es, desempeñar actividades laborales sin autorización, veamos:

"(...) Artículo 18. Se encuentran en situación irregular las personas que:

a) Ingresen al Departamento Archipiélago sin la respectiva tarjeta;

b) Permanezcan dentro del Departamento Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina, por fuera del término que les ha sido autorizado;

c) Violen las disposiciones sobre conservación de los recursos ambientales o naturales del Archipiélago;

d) Realicen actividades laborales dentro del Archipiélago, sin estar autorizado para ello. (...)"
Subrayado y negrilla fuera de texto.

Ahora bien, este Despacho debe señalar que, aunque la OCCRE en la Resolución No. 004723 de 11 de julio de 2024 y posteriormente en la Resolución No. 003079 de 30 de abril de 2025, en sede de recurso de reposición, le atribuyó a la recurrente la transgresión de los literales b) y d) del artículo 18 del Decreto 2762 de 1991, del material probatorio solo es posible acreditar la infracción al literal d). El literal b), relativo a exceder el término de permanencia autorizado, no cuenta con respaldo probatorio suficiente, toda vez que de acuerdo con el reporte migratorio (Folio 10), se vislumbra que la señora VARGAS GUERRERO, ingresó al Departamento Archipiélago de San Andrés el día 18 de abril de 2024 con salida proyectada para el día 22 de abril de 2024, permaneciendo de forma continua hasta el día 11 de julio de 2024, fecha en la cual fue conducida a las instalaciones de la OCCRE para la verificación de su situación migratoria.

Lo anterior, significa que, si bien la salida proyectada no se efectuó en la fecha inicialmente señalada, lo cierto es que, de acuerdo con lo establecido en el artículo 18 del Decreto 2762 de 1991, el término máximo de permanencia autorizado para personas no raizales es de cuatro (4) meses.

En consecuencia, corresponde a este Despacho corregir la imputación, limitando la declaratoria de irregularidad a la infracción del literal d). No obstante, esta precisión no implica exoneración de responsabilidad, sino ajuste al principio de tipicidad y a la garantía del debido proceso administrativo previsto en el artículo 29 de la Constitución Política.

Ahora bien, por otro lado, pero no menos importante, en lo que respecta a la sanción pecuniaria impuesta en la primera instancia, observa este Despacho que el artículo 19 del Decreto 2762 de 1991 prevé la posibilidad de imponer multa hasta por veinte (20) salarios mínimos legales mensuales vigentes a quien se encuentre en

"Continuación Resolución No. _____ de _____"

situación irregular dentro del territorio insular. El verbo "hasta" implica que el legislador no fijó una sanción única y automática, sino que otorgó a la administración un margen de discrecionalidad reglada para graduar la sanción dentro de ese rango, atendiendo a las circunstancias del caso concreto y a los criterios de proporcionalidad que recoge el ordenamiento jurídico.

En esa medida, el artículo 50 de la Ley 1437 de 2011, impone a las autoridades el deber de graduar la sanción atendiendo criterios de razonabilidad, proporcionalidad y necesidad. La finalidad de la sanción no es meramente punitiva, sino correctiva y preventiva, con el propósito de desincentivar conductas que atentan contra el régimen especial de residencia del Departamento Archipiélago, el cual goza de reconocimiento constitucional (artículo 310 C.P.) como medida de protección de su cultura e identidad. En este sentido, si bien la sanción inicial de veinte (20) SMMLV resulta jurídicamente válida, la valoración de las circunstancias del caso evidencia que la conducta reprochada corresponde únicamente a la infracción del literal d), que se trata de la primera vez que la ciudadana es sancionada, y que no obran en el expediente antecedentes de reincidencia. Así, mantener la multa en el máximo desbordaría el principio de proporcionalidad, razón por la cual se considera ajustado reducir la sanción a cinco (5) SMMLV, monto que conserva el carácter disuasorio de la medida sin resultar excesivo.

No obstante, en lo que concierne al argumento de la apelante según el cual debe exonerársele del pago de la sanción en virtud del amparo de pobreza, este despacho debe precisar que dicha figura jurídica es exclusiva del ámbito judicial y se encuentra regulada para efectos de exonerar del pago de costas procesales a las partes que acrediten su estado de insolvencia. No tiene aplicación en sede administrativa ni frente a sanciones pecuniarias impuestas por autoridades públicas, de modo que no es jurídicamente viable acoger dicha solicitud. De ahí que, la reducción de la sanción obedece, por tanto, a la estricta aplicación de los principios de proporcionalidad y razonabilidad previstos en el artículo 50 del CPACA, mas no a la alegada condición económica de la recurrente.

Por lo expuesto, este despacho encuentra acreditada la infracción al régimen especial de residencia y circulación en el Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina, aunque con un alcance menor al señalado en la Resolución No. 004723 de 11 de julio de 2024, y se procede en consecuencia a confirmar parcialmente la declaratoria de situación irregular, precisando que la infracción corresponde exclusivamente al literal d) del artículo 18 del Decreto 2762 de 1991, y a modificar la sanción impuesta, reduciéndola de veinte (20) a cinco (5) salarios mínimos mensuales legales vigentes.

En mérito de lo anteriormente expuesto,

RESUELVE:

ARTICULO PRIMERO: MODIFICAR el artículo primero de la Resolución No. 004723 de 11 de julio de 2024, el cual quedará así:

"ARTÍCULO PRIMERO: Declarar en situación irregular en el Departamento Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina a la señora KAROLAY VARGAS GUERRERO, identificada con cédula de ciudadanía No. 1.007.582.576 de Agua Chica (Cesar), por violación del literal d del artículo 18 del Decreto 2762 de 1991, de conformidad a lo establecido en la parte motiva de esta providencia"

ARTÍCULO SEGUNDO: MODIFICAR el artículo tercero de la Resolución No. 004723 de 11 de julio de 2024, el cual quedará así:

"ARTÍCULO TERCERO: Imponer a la señora KAROLAY VARGAS GUERRERO identificada con cédula de ciudadanía No. 1.007.582.576 de Agua Chica (Cesar), multa de cinco (5) Salarios Mínimos Legales Vigentes, los cuales deberán ser cancelados en la Secretaría de Hacienda del Departamento"

(grupo de rentas) en el rubro denominado multas OCCRE, dentro de los diez (10) días siguientes a la notificación; constancia de la cancelación debe ser remitida a la Oficina OCCRE.

PARÁGRAFO: Independientemente de los acuerdos de pago que la señora KAROLAY VARGAS GUERRERO identificada con cédula de ciudadanía No. 1.007.582.576 de Agua Chica (Cesar), pueda convenir con la Secretaría de Hacienda del Departamento Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina, sólo podrá ingresar al departamento en calidad de turista, previa presentación de paz y salvo correspondiente al pago del valor total de la multa impuesta”.

ARTÍCULO TERCERO: CONFIRMAR las demás partes de la Resolución No. 004723 de 11 de julio de 2024 y la Resolución 003079 de 30 de abril de 2025, expedidas por la Oficina de Control de Circulación y Residencia – OCCRE, mediante las cuales resolvió declarar en situación irregular a la señora KAROLAY VARGAS GUERRERO identificada con cédula de ciudadanía No. 1.007.582.576 de Agua Chica (Cesar).

ARTICULO CUARTO: NOTIFICAR a la señora KAROLAY VARGAS GUERRERO identificada con cédula de ciudadanía No. 1.007.582.576 de Agua Chica (Cesar) del contenido de la presente decisión, con la advertencia de que contra la presente decisión no proceden recursos.

ARTICULO QUINTO: Contra esta providencia no procede recurso alguno, de conformidad con el artículo 74 numeral 2, inciso 2 y 3 de la ley 1437 del 2011, actual Código de Procedimiento Administrativa y de lo Contencioso Administrativo.

ARTÍCULO SEXTO: Devuélvase el expediente a la oficina de origen una vez ejecutoriado la presente resolución, para lo de su competencia.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE

Dado en San Andrés Islas a los,

10 SEP. 2025


CHARLES CLIFFORD LIVINGSTON LIVINGSTON

Gobernador (e)

Departamento Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina.

Proyectó: Daniela Rankin-Jurídica.
Revisó y aprobó: Claudia Patricia Cifuentes Robles- Jefe Oficina Asesora Jurídica (E)
Archivó: Oficina Jurídica.

