



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

NIT: 892400038-2

006325

RESOLUCIÓN NÚMERO

(10 SEP. 2025)

"Mediante la cual se resuelve el recurso de apelación interpuesto en contra de la Resolución No. 003730 del 28 de abril de 2023, 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, demás normas concordantes y considerando

I. ANTECEDENTES

Para efectos de resolver el recurso de apelación interpuesto por la señora **Norelis Pájaro Alcázar**, es preciso exponer de manera cronológica y detallada las actuaciones administrativas y procesales que dieron origen al presente trámite, con el fin de otorgar claridad sobre los hechos y el contexto normativo que enmarcan la decisión.

El 22 de octubre de 2010, el señor **Juan Manuel Ríos García**, identificado con cédula de ciudadanía No. 1.143.328.955 de Cartagena, presentó ante la Oficina de Control, Circulación y Residencia - OCCRE una solicitud de reconocimiento de residencia, invocando la causal de convivencia con la señora **Norelis Pájaro Alcázar**.

A dicha solicitud se anexaron documentos tales como copias de cédulas, certificado judicial, copia de la tarjeta OCCRE del solicitante, recibo de servicio público y declaraciones de testigos.

El 11 de noviembre de 2010, la OCCRE requirió la presentación de documentos adicionales: registro civil del otorgante, certificado de Planeación y dos fotografías fondo azul.

En atención a ello, el señor Ríos allegó un acta de aclaración sobre su unión libre con la señora Norelis, copia de su tarjeta OCCRE, documentos de identidad y referencias personales. Posteriormente, el 29 de julio de 2011, reiteró la solicitud mediante nueva carta, anexando nuevamente el registro civil, fotografías fondo azul y carta actualizada.

El 13 de abril de 2018, se radicó nuevamente la solicitud acompañada de cédulas, tarjeta OCCRE, certificado de residencia, referencias personales, extracto bancario y copia actualizada del registro civil de nacimiento.

El 25 de julio de 2019, la OCCRE solicitó nueva documentación, consistente en escritura pública de unión marital, tres referencias comerciales, tres extractos bancarios y contrato de arrendamiento actualizado o certificado de tradición y libertad.

"Continuación Resolución No. _____ de _____"

El 9 de diciembre de 2022, el señor Juan Manuel Ríos García radicó escrito de **desistimiento formal** del trámite de residencia a favor de la señora Norelis Pájaro Alcázar.

El 14 de marzo de 2023, el mismo señor radicó nueva solicitud de residencia por convivencia, esta vez a favor de la señora **Yennis Zarza Ramos**, identificada con cédula No. 1.047.447.187, con un permiso temporal de ingreso.

El 26 de abril de 2023, el señor Ríos allegó además un documento manuscrito en el que reiteró su desistimiento del trámite a favor de la señora Norelis y negó cualquier intención de mantener vigente la solicitud de residencia inicial.

En diligencia de versión libre, la señora **Norelis Pájaro Alcázar** manifestó que había llegado a la isla hace tres años por el fallecimiento de su madre, que trabajaba en restaurantes y que convivió con el señor Juan Manuel Ríos, aunque aclaró que habían terminado su relación hacía seis meses.

El mismo día, el señor **Juan Manuel Ríos García** rindió versión libre en la cual declaró que no convivía con la señora Norelis desde hacía dos años, que no radicó solicitud a su favor para obtener la tarjeta de residencia definitiva y que su firma pudo haber sido falsificada. Afirmó además que convive con la señora Yennis Zarza Ramos, con quien sostiene una relación estable y familiar.

Con base en el desistimiento del otorgante y en la ausencia de prueba sobre convivencia vigente, la OCCRE expidió la **Resolución No. 003730 del 28 de abril de 2023**, mediante la cual resolvió negar el reconocimiento de la residencia a la señora Norelis Pájaro Alcázar.

Contra esta decisión, la apoderada judicial de la señora Norelis interpuso recurso de reposición y, en subsidio, apelación. En su escrito expuso **siete hechos** principales:

- Que desde 2010 el señor Juan Manuel Ríos presentó solicitud de residencia por convivencia, cumpliendo con los requisitos del Decreto 2762 de 1991, pero que durante más de diez años la entidad no dio respuesta efectiva.
- Que en abril de 2023 fue conducida a la OCCRE, donde —según su testimonio— sufrió maltrato verbal y limitación al uso del celular.
- Que ha residido en el Departamento por más de diez años, con casa propia y línea telefónica estable, sin que se le notificaran visitas o actuaciones.
- Que la solicitud de 2010 constituía un derecho de petición, y la falta de respuesta configuró silencio administrativo.
- Que frente al radicado del 14 de marzo de 2023, no podía presumirse suplantación de firma sin investigación formal.
- Que la orden de abandonar el territorio en diez días violó su derecho al debido proceso y resultó desproporcionada.
- Que su arraigo en la isla y su vida establecida no podían ser desconocidos por errores administrativos.

Finalmente, mediante Resolución No. 005404 del 8 de agosto de 2024, la Oficina de Control, Circulación y Residencia - OCCRE - resolvió el recurso de reposición interpuesto contra la Resolución No. 003730 del 28 de abril de 2023, confirmando en todas sus partes la decisión inicial y concediendo en subsidio el recurso de apelación, ordenando la remisión del expediente al Despacho del Gobernador del Departamento Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina, para lo de su competencia en sede de segunda instancia.

II. FUNDAMENTOS DE DERECHO

Para decidir el recurso de apelación interpuesto por la señora **Norelis Pájaro Alcázar**, esta autoridad debe precisar el marco normativo y jurisprudencial aplicable, teniendo en cuenta la jerarquía normativa, los principios constitucionales y las disposiciones especiales que regulan la circulación y residencia en el Departamento Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina.

Constitución Política de Colombia

Artículo 13: "Todas las personas nacen libres e iguales ante la ley, recibirán la misma protección y trato de las autoridades y gozarán de los mismos derechos, libertades y oportunidades sin ninguna discriminación por razones de sexo, raza, origen nacional o familiar, lengua, religión, opinión política o filosófica."

Artículo 23: "Toda persona tiene derecho a presentar peticiones respetuosas a las autoridades por motivos de interés general o particular y a obtener pronta resolución."

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 310: "El Departamento Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina se regirá por normas especiales, expedidas por el legislador, destinadas a la preservación de la cultura, la protección del ambiente y el control poblacional, de acuerdo con las necesidades propias del territorio."

Decreto 2762 de 1991

Artículo 7: "La calidad de residente podrá ser reconocida a las personas que demuestren haber convivido en unión marital de hecho con residente del Departamento por un término no inferior a tres (3) años, de manera continua, pública y comprobable."

Artículo 17: "Toda persona que pretenda ingresar y permanecer en el Departamento Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina, con fines distintos al turismo, por más de noventa (90) días continuos o discontinuos en un período de doce (12) meses, deberá contar con la autorización previa expedida por la OCCRE."

Artículo 18, literal b): "Se encuentran en situación irregular las personas que permanezcan dentro del Departamento Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina por fuera del término que les ha sido autorizado."

Artículo 19: "Las personas que se encuentren en situación irregular serán devueltas a su lugar de origen y deberán pagar una multa de hasta veinte (20) salarios mínimos legales mensuales vigentes."

Acuerdo 001 de 2002 - Consejo Directivo OCCRE

Artículo 11: "El permiso de residencia temporal por convivencia será otorgado a las personas que acrediten de manera plena la existencia de un vínculo marital de hecho con un residente del Departamento, mediante los documentos exigidos por la normatividad vigente."

"Continuación Resolución No. _____ de _____"

Artículo 13: "La convivencia deberá demostrarse mediante pruebas idóneas que evidencien una relación estable, continua y permanente."

Artículo 25: "La tarjeta de residencia podrá ser negada cuando no se acrediten los requisitos exigidos o se presente desistimiento voluntario por parte del residente inscrito en el proceso."

Ley 1437 de 2011 – Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo (CPACA)

Artículo 17: "Se entenderá que el interesado ha desistido tácitamente de su solicitud cuando no atienda los requerimientos que le haga la administración dentro de los términos señalados."

Artículo 50: "Las autoridades al imponer sanciones deberán graduarlas de conformidad con la gravedad de la falta, el grado de culpabilidad, la reincidencia, la modalidad y circunstancias de la conducta, el beneficio económico obtenido por el infractor y la situación económica del mismo."

Artículo 74, numeral 2: "Contra los actos administrativos que pongan fin a una actuación procederán los recursos de reposición y apelación. La decisión que resuelva la apelación no tendrá recurso alguno."

Artículo 83: "Las actuaciones de los particulares y de las autoridades públicas deberán ceñirse a los postulados de la buena fe. Se presumirá que las actuaciones se han realizado conforme a esta."

Jurisprudencia constitucional y contenciosa

Sentencia C-530 de 1993, M.P. Vladimiro Naranjo Mesa: "La Corte Constitucional declaró la exequibilidad del Decreto 2762 de 1991, resaltando que el régimen especial de control poblacional y territorial del Archipiélago no vulnera la Constitución, en tanto responde a una finalidad legítima de preservar el equilibrio demográfico, ambiental y cultural del territorio."

Sentencia T-484 de 2014, M.P. Luis Ernesto Vargas Silva: "El arraigo territorial o la permanencia prolongada en el tiempo no sustituyen el cumplimiento de los requisitos legales exigidos para la obtención de la residencia en el Archipiélago."

Sentencia T-294 de 2018, M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado: "En los trámites de residencia por convivencia, la administración debe verificar la realidad, publicidad y continuidad del vínculo, sin que sea posible reconocer derechos cuando se acredite la ruptura del mismo o la inexistencia de consentimiento válido del residente."

Sentencia T-740 de 2011, M.P. Jorge Iván Palacio Palacio: "El principio de proporcionalidad en materia sancionatoria exige que las medidas administrativas sean idóneas, necesarias y razonables, evitando cargas excesivas o desproporcionadas frente a la finalidad perseguida."

III. CONSIDERACIONES

Una vez analizado el recurso de apelación interpuesto por la señora **Norelis Pájaro Alcázar**, esta autoridad procede a valorar integralmente el expediente administrativo, los hechos acreditados en sede de primera instancia y reposición, las pruebas allegadas y los argumentos expuestos en el recurso, a fin de determinar la procedencia o no de revocar la Resolución No. 003730 del 28 de abril de 2023.

En primer lugar, se advierte que la solicitud inicial de residencia por convivencia fue presentada en el año 2010 por el señor **Juan Manuel Ríos García**, quien era la pareja de la recurrente. Sin embargo, a lo largo del trámite administrativo se presentaron múltiples requerimientos de documentación adicional, sin que la solicitud consolidara el cumplimiento de los requisitos legales. Consta en el expediente que el 9 de diciembre de 2022 el señor Ríos presentó **desistimiento formal** del trámite, el cual fue reiterado mediante documento manuscrito del 26 de abril de 2023, en el que negó expresamente toda intención de continuar con la solicitud de residencia a favor de la señora Pájaro.

En diligencia de versión libre rendida el 26 de abril de 2023, la señora **Norelis Pájaro Alcázar** manifestó que no convivía con el señor Ríos desde hacía aproximadamente seis meses. Ese mismo día, el señor **Juan Manuel Ríos García** declaró no convivir con ella desde hace dos años, negar haber solicitado trámite alguno a su favor y señalar la posible falsificación de su firma en documentos recientes. Además, reconoció que actualmente convive con otra persona con quien mantiene una relación sentimental estable.

Estas manifestaciones voluntarias, corroboradas en sede administrativa, acreditan la **inexistencia de una convivencia vigente**, requisito esencial para acceder al reconocimiento de residencia por vínculo de hecho, de conformidad con el artículo 7 del Decreto 2762 de 1991 y el artículo 13 del Acuerdo 001 de 2002, que exigen demostrar una unión marital de hecho pública, continua y comprobable.

En cuanto a los argumentos de la recurrente sobre la supuesta falta de respuesta administrativa desde el año 2010, del expediente se desprende que la OCCRE adelantó actuaciones sucesivas en 2011, 2018 y 2019, en las cuales solicitó documentación complementaria. De acuerdo con el artículo 17 de la Ley 1437 de 2011 (CPACA), la no atención de los requerimientos de la administración constituye desistimiento tácito. Por tanto, no puede sostenerse que existió silencio administrativo favorable, pues no se cumplieron los requisitos materiales para el reconocimiento de la residencia.

En relación con el alegato de vulneración del derecho de petición, si bien la entidad tardó en dar trámite definitivo a las solicitudes, las actuaciones demuestran que existió gestión administrativa a lo largo del tiempo y que finalmente se adoptó decisión de fondo mediante la Resolución No. 003730 de 2023, motivada en el desistimiento del otorgante y la ausencia de convivencia vigente.

Respecto de la invocación de **arraigo territorial**, la Corte Constitucional ha sostenido de manera reiterada que este no sustituye el requisito sustancial de la convivencia. En las sentencias **T-484 de 2014** y **T-294 de 2018** se precisó que la permanencia prolongada o la vida establecida en el territorio no son suficientes para generar por sí solas un derecho a la residencia, si no se acredita el vínculo marital exigido por la norma.

Sobre la posible falsificación de firma denunciada por el señor Juan Manuel Ríos García, debe resaltarse que la administración carece de competencia para declarar su validez o falsedad, siendo este un asunto que corresponde a la jurisdicción penal o civil. No obstante, la manifestación expresa del otorgante de no mantener convivencia ni voluntad de otorgar residencia es suficiente para que la autoridad administrativa no pueda reconocer la calidad de residente a la señora Pájaro Alcázar.

Finalmente, respecto a la proporcionalidad de la decisión, es claro que la negativa de residencia no constituye sanción económica ni restricción arbitraria, sino la aplicación estricta de la normativa vigente. La administración actuó en el marco del **principio de legalidad** (artículo 6 de la Constitución y artículo 209 de la C.P.), respetando el debido

proceso (artículo 29 C.P.), y adoptando una decisión ajustada al Decreto 2762 de 1991 y al Acuerdo 001 de 2002.

En consecuencia, se concluye que no existen méritos suficientes para revocar la Resolución No. 003730 del 28 de abril de 2023, la cual habrá de confirmarse en todas sus partes.

En mérito de lo anteriormente expuesto,

RESUELVE

ARTÍCULO PRIMERO. Confirmar en todas sus partes la **Resolución No. 003730 del 28 de abril de 2023**, expedida por la Oficina de Control de Circulación y Residencia – OCCRE –, mediante la cual se negó el reconocimiento de residencia a favor de la señora **Norelis Pájaro Alcázar**, con fundamento en el desistimiento expreso del otorgante y la inexistencia de convivencia vigente.

ARTÍCULO SEGUNDO. Confirmar igualmente la decisión adoptada en sede de reposición mediante la **Resolución No. 005404 del 8 de agosto de 2024**, expedida por la OCCRE, por medio de la cual se resolvió no reponer y conceder en subsidio el recurso de apelación interpuesto contra la Resolución No. 003730 del 28 de abril de 2023.

ARTÍCULO TERCERO. Notifíquese a la señora **Norelis Pájaro Alcázar**, identificada con Cédula de Ciudadanía No. 32.908.773 de Cartagena, la presente decisión, en los términos de los artículos 67 y siguientes de la Ley 1437 de 2011 – CPACA.

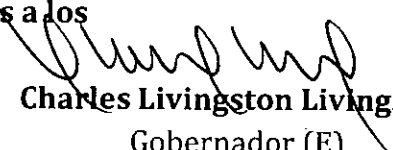
ARTÍCULO CUARTO. Contra la presente providencia no procede recurso alguno, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 74, numeral 2, inciso tercero, de la Ley 1437 de 2011.

ARTÍCULO QUINTO. Remítase el expediente a la oficina de origen, una vez en firme la presente resolución, para lo de su competencia.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE

10 SEP. 2025

Dado en San Andrés islas a los


Charles Livingston Livingston
Gobernador (E)

Proyectó: *Jessica Prado Salcedo*

Revisó y aprobó: *Claudia Patricia Cifuentes Robles, Jefe Oficina Asesora Jurídica (E)*