

## Informe de la sociedad civil

### **Garantía del derecho a una vida libre de violencias de las mujeres en Santander y Norte de Santander-Colombia. 2019-2022** **Cuarta ronda de evaluación multilateral de la Convención de Belém Do Pará - MESECVI**

### **Civil society report** **The guarantee of women's right to be free from violence in Santander and North Santander-Colombia** **2018-2022**

### **Fourth multilateral evaluation round of the convention of Belem Do Pará- MESECVI**

*Toda mujer tiene derecho a una vida libre de violencia, tanto en el ámbito público como en el privado.*  
*Art 3 Convención Belem Do Pará*

#### 1.0. Resumen

La Fundación Mujer y Futuro, organización feminista con 34 años de experiencia en la defensa de los derechos humanos de las mujeres en los departamentos de Santander y Norte de Santander, presenta este informe sombra y declara que en los últimos 5 años el Estado colombiano ha fallado al garantizar una vida libre de violencias para las mujeres colombianas, venezolanas, migrantes y no migrantes en los departamentos de Santander y Norte de Santander.

En este sentido, nuestro ejercicio de atención, seguimiento e incidencia frente a casos de violencias basadas en género entre los años 2018 y 2022 nos ha permitido evidenciar tres tipos de falencias.

En primer lugar, la falta de garantías para la participación política de las mujeres, esto por la presión ejercida por parte de la Gobernación de Santander contra mujeres integrantes del Consejo Consultivo de mujeres de Santander<sup>1</sup>, estas mujeres del Consejo Consultivo fueron retiradas injustificadamente de su cargo en septiembre de 2021<sup>2</sup>. Esta situación afectó los procesos de veeduría y participación de las mujeres lideresas frente a la gestión de los recursos asignados para la atención y protección de las mujeres víctimas de violencias de género. El retiro de la credencial como consejeras a las mujeres lideresas se dio en el marco de repetidas denuncias por parte de las consejeras afectadas y del diputado Ferley Sierra

---

<sup>1</sup> De acuerdo con la ordenanza 032 de 2009 el Consejo Consultivo de Mujeres de Santander es un mecanismo para la creación de agendas conjuntas entre las mujeres que permitan su participación en incidencia en la política pública departamental

<sup>2</sup> La Gobernación de Santander expidió el derecho 390 de 2021 donde retiró a las consejeras del departamento de Santander de las cuales algunas no habían cumplido su periodo reglamentario de dos años.

frente a presuntos casos de corrupción en la adjudicación del convenio de asociación No. 00002053 del 26 de junio de 2019 a la asociación AMIR para la puesta en marcha de la casa refugio de Santander<sup>3</sup>. Este caso, que en el momento se encuentra en estrados judiciales, se ve agravado por denuncias de inadecuada atención hacia las mujeres víctimas que requieren de este servicio. Hoy en día el Consejo Consultivo de Mujeres opera en medio de fuertes reclamos en relación con su legitimidad, las mujeres lideresas denuncian que la Gobernación de Santander asumió el control y la libertad de destituir a las mujeres consejeras según su arbitrio por lo que este órgano colegiado ya no es independiente de la administración departamental (hace parte de la secretaría de la mujer). Agravando lo anterior, hoy en día el departamento de Santander no cuenta con una casa refugio por lo que en la mayoría de los casos las medidas de atención en Santander son inoperantes.

En segundo lugar, evidenciamos falencias en la garantía de una vida libre de violencias para las mujeres en Santander y Norte de Santander debido a la falta de capacitación del funcionariado encargado de la prevención de las violencias de género y la protección y atención de las víctimas. Encontramos falta de apropiación por parte de funcionarios y funcionarias frente a la Convención Belém do Pará, la ley 1257 de 2008, la ley 2126 de 2021, la sentencia C-355 de 2006 y la sentencia C-055 de 2022. Esto se materializa en violencia y revictimización contra las mujeres víctimas: se les obliga a encarar a su agresor, se justifica y minimiza las violencias sufridas, no se toma la denuncia, se desconocen las competencias de la Comisaría de Familia. Esta situación ha derivado en violencias directas contras las mujeres como por ejemplo la revictimización hacia las mujeres que solicitan la interrupción voluntaria y legal del embarazo, asignándoles calificativos como monstruos, negando la atención haciendo uso indebido de la objeción de conciencia y obligándolas a acudir a consultas psicológicas con el fin de patologizar su decisión libre de interrumpir su embarazo. El caso más grave de violencia ejercida por el funcionariado se dio por parte del comisario Fabio Canal Rolón de la Comisaría de Familia de la Joya en Bucaramanga, Santander quien el 3 de enero de 2021 agredió físicamente y arrebató el celular a una mujer víctima que estaba grabando la atención brindada por el funcionario con la que no estaba de acuerdo. El comisario Canal Rolón continúa en su cargo ahora como funcionario de planta luego de haber sido suspendido por dos meses<sup>4</sup>. Además, en ningún momento se realizaron acciones de pedagogía y capacitación para evitar que los comisarios y comisarias de familia repitan estas conductas, así como tampoco se ha hecho seguimiento a la conducta del comisario Canal Rolón.

Finalmente, en tercer lugar, evidenciamos también fallas en la implementación de medidas de protección y atención de las violencias de género. En términos generales hemos identificado que las instituciones no aceptan las denuncias, no remiten al Instituto Nacional de Medicina Legal para el peritaje forense, no ordenan las medidas de atención. En un caso

---

<sup>3</sup> El diputado Ferley Sierra interpuso denuncia penal NUC 680016008777202000093 contra la asociación AMIR y la Gobernación de Santander

<sup>4</sup> A pesar de la acción de nulidad interpuesta por la Alcaldía de Bucaramanga de radicado: 680013333-2021-0013900 y la coadyuvancia de nuestra organización, el funcionario Canal Rolón sigue ejerciendo como Comisario de Familia en la actualidad. Llama la atención que a pesar de que las Comisarías de Familia están adscritas a las alcaldías según el ordenamiento jurídico colombiano, la Alcaldía de Bucaramanga no puedo impedir que el comisario Canal Rolón se posesionara en su cargo de forma definitiva.

frente al cual hicimos incidencia, el otorgamiento de las medidas de atención tomó más de 7 meses.

Ante estas fallas, hemos encontrado que persiste la violencia contra las mujeres antes y durante la emergencia sanitaria del Covid-19. En el primer año de la pandemia se duplicaron los casos de violencia intrafamiliar, los feminicidios por otro lado continuaron siendo un grave flagelo con más de 25 casos de feminicidio por año desde el 2018. Esto llevó en 2020 a las organizaciones sociales a declarar la emergencia nacional por violencias contra las mujeres. Esta situación se agrava en el caso del feminicidio cuando existen barreras para el acceso a la justicia de los familiares de las mujeres víctimas. En el caso de Yolsabet Durán, mujer torturada y asesinada en 2016, su agresor se encuentra libre por vencimiento de términos. Esto a pesar de que el feminicida reconoció la comisión del crimen.

La situación de las mujeres migrantes en Santander y Norte de Santander es sumamente grave. En los últimos 5 años se han registrado 16 presuntos feminicidios de mujeres venezolanas y migrantes y 54 presuntos feminicidios de los que no se conoce la nacionalidad de la víctima. Las “trochas” y la ruta Cúcuta-Bucaramanga que deben seguir las mujeres migrantes para desplazarse es sumamente insegura, existen grupos criminales que se han dedicado a cometer actos xenófobos y a violentar mujeres migrantes con total impunidad. Las mujeres también migran para huir de violencias de género que no han sido atendidas de forma diligente en sus países de origen. En ocasiones se encuentran migrando acompañadas de sus agresores. Los ciclos de violencia se perpetúan en los procesos migratorios. Frente a lo anterior las Comisarias de Familia y entidades de salud no actúan con diligencia. Se han reportado casos de raptos de menores en centros de acogida, dificultad para acceder a medidas de protección y dificultades para que se conceda estatus de refugiadas a las mujeres víctimas de violencias de género.

Encontramos entonces que, a pesar de los avances legales alrededor de la garantía del derecho de las mujeres colombianas, venezolanas, migrantes y no migrantes a una vida libre de violencias, existe una fuerte brecha en relación con la implementación de estas leyes. Esto se traduce en escenarios de violencia y revictimización hacia las mujeres por parte del funcionariado, afectando de forma particular a las mujeres migrantes, venezolanas, a quienes exigen su derecho a la interrupción voluntaria y legal del embarazo y a las mujeres líderes que ven afectados sus ejercicios de veeduría. La pandemia del COVID-19 agudizó esta problemática.

Consideramos que el Estado colombiano debe redoblar esfuerzos en el fortalecimiento institucional en las regiones apartadas del país, las fronteras y en las rutas de las mujeres migrantes. Asimismo, se debe exigir a los comisarios y las comisarias de familias y a quienes se postulan para estos cargos conocimientos mínimos en enfoque de género y experiencia en atención a personas afectadas por violencias basadas en género. Esto último implica incluir de forma obligatoria en el pensus de los programas de Derecho en el país una cátedra de género y derechos humanos, así como entrenar en atención a víctimas de violencias de género a los y las estudiantes de consultorios jurídicos.

La garantía del derecho a una vida libre de violencias hacia las mujeres solo se hará efectiva cuando los avances lleguen a las regiones más apartadas de Colombia y estén presentes en la cotidianidad de las mujeres.

## 2.0. Abstract

The Fundación Mujer y Futuro (FMF), an organization based in Santander and north Santander with 34 years of experience in the defense of women's rights, presents this shadow report and states that in the past 5 years the Colombian government has failed to guarantee the women's right to be free from violence. Migrant and Venezuelan women are particularly unprotected.

In this regard, this organization has found three kinds of failures and violations of the Art 7 and 8 of the Convention of Belem do Pará committed by the Colombian state:

In the first place, we found insufficient guarantees for the participation of women in the oversight of public policies in Santander. This due to the pressure against the Women's Council of Santander<sup>5</sup>, some of the counselors were retired in September of 2021 after they complained against possible cases of corruption in the Santander government. The counselors were not allowed to finish their legal period of two years<sup>6</sup>.

This situation affected women's oversight of the implementation of public policies meant to eradicate violence against women. The counselors retired and the depute Ferley Sierra denounced possible cases of corruption in the hiring of an NGO to operate the women's shelter<sup>7</sup> (Contract No. 00002053 June 26 of 2009)<sup>8</sup>. Also the counselors alerted the People's Ombudsman Office in Santander about possible mistreatment against victims that lived in the women's shelter.

Today, the women's council operates amidst strong legitimacy issues and women's rights defenders claim that the Santander government is controlling the council affecting its mission as an independent oversight instance. In addition, nowadays there is no shelter for women victims of violence in Santander.

Secondly, the FMF evidences failures in the training of public servants and contractors in charge of attending and preventing cases of violence against women. There is a lack of knowledge about the Convention of Belém do Para, the Law 1257 of 2008, the Law 2126 of 2021, the sentence C-355 of 2006 and the sentence C-055 of 2022. This turns up in re-victimization and institutional violence, such as forcing women to confront their attacker, the minimization of the women's violence, not taking into account the complaint made by the victim. There is also a misunderstanding of the extent of the role of the Family Commissary Stations.

The case of the Commissary Fabio Canal Rolon is significant. On January 3rd 2021 he physically assaulted a woman that was complaining and recording with her mobile phone the

---

<sup>5</sup> According to the ordinance 032 de 2009 the Women's Council of Santander is a political space that allows women to create a common agenda for their political participation and oversight of public policies.

<sup>6</sup> The Santander Government issued the decree 390 of 2021 which retired all the women's council counselors and called for a new election even when some of them haven't finished their two year period.

<sup>7</sup> This is a safe house for women victims of gender based violence which are at extreme risk and require a secure location.

<sup>8</sup> The deputy Ferley Sierra complained (NUC 680016008777202000093) against the Santander Government and the Association hired to rule the women's refugee center (AMIR).

attention given by the Commissary. Nowadays Fabio Canal Rolon continues as a Family Commissary after being suspended for two months<sup>9</sup>. There was no follow up on his behavior. Additionally, there were no assessments and training to the officials and public servants at the Family Commissary Station of La Joya (where the aggression occurred).

Also, the FMF has found several cases of aggressions against women that demand legal abortions. We registered a denial of attention in some hospitals and some of them force women to take therapy so they change their mind.

Finally, the FMF detected failures in the implementation of protection measures in cases of violence against women. Sometimes women's complaints are not taken into account and the institutions don't issue protection orders. In one case the victim waited more than 7 months in order to be given the protection order.

The FMF considers that the Colombian State failed to protect women during the pandemic. Violence against women not only persists but duplicate during the sanitary emergency. On the other hand, this organization has registered more than 25 cases of femicide per year since 2018. Due to this situation many women's organizations, including the FMF, signed in 2020 the National Emergency Declaration of Violence Against Women .

During the pandemic the prosecution of femicides faced significant delays. In the case of Yolsabet Duran, a woman tortured and killed in 2016, her aggressor was set free in 2022 since the prosecution terms expired.

Additionally, migrant women in Santander and north Santander face several risks while traveling. The FMF is concerned since in the past 5 years the media registered 16 femicides against venezuelan women and 54 cases where the nationality was not reported. The route followed by migrants (mostly by foot) between the venezuelan border, Cucuta (the border) and Bucaramanga (Santander) is a dangerous place for women. We evidenciate that rape and hate crimes are common. Many women attended by the FMF mentioned the existence of a gang called "Los Hinchas" that attack migrants and rape women in the area. Women also face risk of forced recruitment and labor exploitation by the National Liberation Army, a guerrilla that operates in Santander and North Santander especially in the border with Venezuela. Some migrant women face intimate partner violence and intrafamilial violence. This organization, registered many cases of women that are forced to travel with their aggressors or are fleeing them.

Colombia has failed to respond to this context and migrant women are unprotected, the FMF reported cases of abduction of children in shelters provided by international NGOs, also women face difficulties to obtain protection orders and refugee status.

In short, the FMF found that there is a huge gap between the legal recognition of violence against women in Colombia and the situation of women in Santander and North Santander. Violence and revictimization against women persists particularly in the case of migrant and venezuelan women, women that demand abortions and social leaders.

---

<sup>9</sup> In spite of the nullity action put by the City of Bucaramanga serial number: 680013333-2021-0013900 and the amicus of the FMF, The Commissary Canal Rolón is still a public servant today.

The FMF considers that the Colombian state has to strengthen its presence in the regions, the borders and in the routes used by migrants. Additionally, the Colombian State needs to require the Family Commissaries previous knowledge and experience in gender perspective and violence against women<sup>10</sup>. This implies including in the pensum of law schools gender courses and training in cases of violence against women.

The guarantee of the women's right to be free from violence will only be effective if the legal recognition of women's rights is present in the lives of migrant women and women in rural areas and at the borders.

### 3.0. Introducción

La Fundación Mujer y Futuro-FMF es una organización feminista que ha construido en sus 34 años de experiencia en Santander y el nororiente de Colombia, una intervención centrada en la cadena de cambio para transformar la vida de las mujeres y del territorio desde el ejercicio de sus derechos en los ámbitos personal, económico, ambiental, comunitario y político, que parte del reconocimiento de la vulnerabilidad, la igualdad y sus derechos para dar paso a la exigibilidad de estos, desde la postura de sujetas políticas con una mirada diferencial. La FMF ha trabajado en la prevención, atención y sanción de las violencias contra las mujeres en la región nororiental del país y en la zona rural de Santander, así como en el fortalecimiento de los procesos de liderazgo individual y colectivos de las mujeres, para favorecer y aumentar sus niveles de participación en diferentes escenarios de toma de decisiones en lo público y privado.

En la última década ha desarrollado innovaciones desde su quehacer misional, algunas son: I) el trabajo con hombres orientado a intervenir las violencias contra las mujeres desde la formación en nuevas masculinidades, la atención reeducativa y terapéutica con hombres que ejercen violencias, II) un modelo de intervención para contribuir al desarrollo sostenible, a la igualdad y la mitigación de la crisis climática, desde una estrategia de cuidado ecofeminista, territorial, y ambiental, III) un Sistema de Información-SIMYF, (software) para identificar, sistematizar y cuantificar el aporte en trabajo no remunerado realizado por las mujeres desde el activismo y las actividades del cuidado, y producir datos para la incidencia, IV) una serie de cajas de herramientas "Mujeres caminando hacia la autonomía económica" y estrategias psicosociales de acompañamiento para asesoras comunitarias frente a la exigibilidad de derechos y derivación a las rutas de atención en temas de salud mental, salud sexual y reproductiva y una vida libre de violencias, V) una estrategia de datos de género para la recopilación, análisis y producción de información sobre la situación de las mujeres caminantes en relación con las violencias basadas en género y VI) un modelo de respuesta humanitaria de emergencia con enfoque de derechos de las mujeres y de género para la crisis migratoria.

---

<sup>10</sup> According to the law 2126 of 2021 previous knowledge in those areas is not mandatory to become a Family Commissary

- 4.0. El caso del Consejo Consultivo de Mujeres de Santander. Falta de garantías para la participación de las mujeres en la formulación de política pública para la prevención y atención de las violencias basadas en género

Las organizaciones de mujeres en Santander hemos sorteado barreras para la interlocución política y la incidencia en políticas públicas. Esto se evidencia en el caso del Consejo Consultivo de Mujeres de Santander. Este mecanismo está presente en todos los departamentos del país y su trabajo ha sido central para evidenciar los aciertos y desaciertos de las políticas de prevención y atención de las violencias basadas en género a nivel territorial. Este órgano fue constituido en 2009 en el departamento de Santander (Ordenanza 032 de la Asamblea Departamental) y representa un “mecanismo para la interlocución y coordinación entre las organizaciones de mujeres y mujeres lideresas y la administración departamental para la implementación de la política pública de mujer y género del departamento”.

Infortunadamente, se han presentado barreras de voluntad política que han afectado el trabajo de incidencia de las mujeres consejeras y el funcionamiento adecuado del Consejo. Una última situación se presentó el pasado 18 de septiembre de 2021 cuando, en el marco de fuertes denuncias por la contratación irregular de medidas de apoyo que permitieran la constitución de la casa refugio de Santander, la gobernación de Santander revocó a todas las mujeres consejeras y llamó a elecciones aun cuando muchas de ellas no habían culminado su periodo de dos años reglamentario (decreto 390 de 2021).

Además de derogar el Consejo Consultivo como estaba conformado y llamar a nuevas elecciones, la gobernación dio un plazo de 24 horas hábiles para la elección de las nuevas consejeras impidiendo la normal participación de las mujeres organizadas en el departamento.

Ante ello se interpuso una acción de tutela que no fue efectiva y se interpuso una acción de nulidad de radicado 2021-00788-01 en manos del Juzgado Noveno Administrativo Oral del Circuito Judicial de Bucaramanga. Esta última está en proceso. Un año después de los hechos no ha habido de parte del Estado una medida que garantice la real participación de las mujeres de Santander en el Consejo Consultivo.

Esta situación implica una grave violación al deber de los Estados establecido en el artículo 7 numeral C: *Incluir en su legislación interna normas penales, civiles y administrativas, así como las de otra naturaleza que sean necesarias para prevenir, sancionar y erradicar la violencia contra la mujer y adoptar las medidas administrativas apropiadas que sean del caso.* Esto debido a que la situación presentada frena la veeduría que realizan las mujeres en relación con la forma como se invierten los recursos para garantizar las medidas de protección y atención a las mujeres víctimas de violencia en el departamento de Santander. Esta situación es sumamente grave si tenemos en cuenta que en el tercer informe hemisférico presentado por el MESECVI esta entidad concluía, a partir de la información recabada por los estados, que en toda América Latina solo Ecuador y Guatemala reportaban la existencia de organizaciones de mujeres que hacían incidencia en la implementación y ejecución de presupuesto público y su asignación para la financiación de los planes y políticas que buscan prevenir y erradicar las violencias de género<sup>11</sup>. Como organización de

---

<sup>11</sup> MESECVI. 2017. Tercer Informe Hemisférico. Pág 146. Parr 451.

mujeres evidenciamos por experiencia que la falta de inclusión de las mujeres organizadas en el diagnóstico, formulación, implementación y evaluación de las políticas públicas sobre violencias de género afecta su desarrollo y compromete su efectividad en erradicar este flagelo. Esto es particularmente evidente en escenarios donde de por sí existe un fuerte cuestionamiento sobre la forma cómo se implementan los recursos para garantizar las medidas de protección y atención a mujeres víctimas de violencias de género.

#### 5.0. Falta de capacitación en la prevención y atención de las violencias de género en las instituciones del Estado

En Santander hemos evidenciado falencias en la capacitación y calidades humanas de los funcionarios y las funcionarias encargados y encargadas de la atención y protección de las mujeres víctimas de violencias de género; esto en violación del artículo 7 numerales a,c,f y el artículo 8 numeral a,b,c de la Convención Belém do Pará. En 2018 realizamos un llamado a la acción debido a las constantes fallas en los procesos de atención y denuncia e implementación de medidas de protección y atención en la Comisaría de Familia de La Joya en Bucaramanga, Santander. Allí identificamos lo siguiente:

- La no recepción de la denuncia alegando que ya hay proceso penal en curso, cuando esto no es excusa.
- No se realiza atención con el acompañamiento del equipo interdisciplinario, al considerar la comisaría que no se requiere.
- Se realizan cuestionamientos a la víctima acerca de la violencia recibida, como preguntarle qué hizo ella para que le pegaran. (Justificaciones de la violencia). Se minimiza la violencia aduciendo que las “agresiones son mutuas”
- No se les dan a conocer sus derechos, el procedimiento legal para estos casos, o medidas a las que tienen derecho.
- La entrevista se realiza en un periodo de tiempo muy corto, que no da lugar a exponer toda la situación de violencia, que en la mayoría de los casos viene desde muchos años atrás.
- Se pone a confrontar a la víctima con su agresor pese a la solicitud que se realiza de no hacerlo, argumentando la autoridad no tener tiempo para realizar las cosas por separado.

Esto ha detonado escenarios de violencia, revictimización y ejercicio arbitrario de las funciones públicas. Un ejemplo de ello fue el caso del Comisario de Familia Fabio Canal Rolón quien el 3 de enero de 2021 golpeó a una mujer que lo estaba grabando al estar inconforme con el proceso de atención en la Comisaría de Familia. Esta situación es especialmente grave si se tiene en cuenta que la mujer agredida estaba solicitando el apoyo de la Comisaría de Familia para que se garantizaran los derechos de su hijo que estaba siendo retenido por el padre violando el régimen de visitas que estaba estipulado.

Se evidencia en el video grabado por la mujer su estado de angustia ante la agresión del comisario<sup>12</sup> demostrando una acción con daño que afecta no solo los derechos de la mujer sino de su hijo menor de edad.

Ante estos hechos el Estado colombiano (Procuraduría provincial de Bucaramanga) suspendió al Comisario de Familia por dos meses negándose a imponer la sanción disciplinaria máxima porque el señor Canal Rolón llevaba poco tiempo en el cargo (tres meses)<sup>13</sup>. Por lo anterior, para el mes de mayo de 2021 el señor Canal Rolón reanudó sus labores como Comisario de Familia tras haber ganado el concurso de méritos en la entidad. A pesar de la acción de nulidad interpuesta por la Alcaldía de Bucaramanga de radicado: 680013333-2021-0013900 y la coadyuvancia de nuestra organización, el funcionario Canal Rolón sigue ejerciendo como Comisario de Familia en la actualidad. Llama la atención que a pesar de que las Comisarías de Familia están adscritas a las alcaldías según el ordenamiento jurídico colombiano, la alcaldía de Bucaramanga no pudo impedir que el comisario Canal Rolón se posesionara en su cargo de forma definitiva.

En ningún momento se tomaron medidas conducentes a capacitar al hoy comisario en enfoque de género, atención a víctimas de violencias de género, ni siquiera teniendo en cuenta sus antecedentes. No se evidencia entonces que se hayan tomado los correctivos necesarios para impedir que estas agresiones se repitan.

A esta situación se suma el desconocimiento en las Comisarías de Familia respecto de las leyes que rigen su funcionamiento y que amparan a las mujeres víctimas de violencias de género en entornos familiares. En lo relacionado con la implementación de la ley 2126 de 2021, que actualiza el funcionamiento de las Comisarías de Familia e incluye en su ámbito de intervención a las relaciones de noviazgo y a las exparejas<sup>14</sup>, encontramos que se sigue negando la atención a las mujeres que son víctimas de violencias de género por parte de sus parejas (no cónyuges) y exparejas. Esto bajo la justificación de que al no haber un vínculo matrimonial o una relación vigente de por medio, no constituyen familia.

De igual forma se ha identificado el desconocimiento del procedimiento básico de notificación de las denuncias y el derecho de las mujeres a no confrontar a su agresor según lo establecido por la ley 1257 de 2008 ya que se obliga a las mujeres a notificarle a sus agresores de las denuncias ante las comisarías de familia.

Por otro lado, se evidencia una falla en la formulación de la ley 2126 de 2021 que es que, en su artículo 7, no se exige al Comisario o Comisaria de Familia contar con experiencia previa en atención de casos de violencias de género o estudios de este tipo. Este requisito solo se exige al equipo interdisciplinario según el artículo 9 de la ley.

Esto nos hace cuestionar como organización de mujeres la calidad ética, moral y las reales capacidades técnicas de las personas que ejercen como Comisarios y Comisarias de Familia,

---

<sup>12</sup> Caracol Radio. 2021. Video Comisario de Familia golpeó a una mujer. link: [https://caracol.com.co/emisora/2021/01/15/bucaramanga/1610729990\\_207735.html](https://caracol.com.co/emisora/2021/01/15/bucaramanga/1610729990_207735.html)

<sup>13</sup> Decisión sancionatoria Resolución No. 009 del 27 de abril de 2021 Procuraduría Provincial de Bucaramanga

<sup>14</sup> Se expande la competencia de las Comisarias de Familia a la atención y protección de casos de violencia intrafamiliar por parte de personas con las que se sostiene o se haya sostenido una relación de pareja, cohabitacional o no, de carácter permanente que se caracterice por una clara e inequívoca vocación de estabilidad. Artículo 5 numeral de ley 2126 de 2021.

así como el verdadero control que ejerce la administración municipal sobre el accionar de estos funcionarios y funcionarias.

En relación con las entidades de salud hemos encontrado<sup>15</sup> que, en los municipios pequeños de Santander, la atención es violenta, prejuiciosa y re victimizante para las personas con capacidad de gestar que solicitan la Interrupción Voluntaria del Embarazo -IVE- de acuerdo a lo establecido en las sentencias C-355 de 2006 y C-055 de 2022. A esta situación se suma un desconocimiento claro del protocolo de IVE que debe tener cada EPS dilatando los procesos de atención, para obligar a las personas a parir. Las personas atendidas refieren que en sus EPS no se les informa de su derecho a acceder a la interrupción voluntaria del embarazo. A una de las pacientes (mujer cisgenero), al referir en su IPS que su embarazo no era planeado ni deseado, le ordenaron cinco sesiones de psicología para el manejo de “ideación de interrupción del embarazo”.

Este año nuestra organización envió derechos de petición a las EPS, IPS, instituciones del Estado garantes de derecho, Secretarías de Salud y universidades para conocer la aplicación de los protocolos de IVE y la garantía del derecho al acceso a la información para las personas con capacidad de gestar. Frente a lo cual se encontró una realidad similar a lo mencionado anteriormente:

- Objeción de conciencia por parte de todo el funcionariado de una IPS (Caso clínica Bucaramanga), acción abiertamente en contravía de lo ordenado por la Corte Constitucional.
- Protocolos e información desactualizados (no se incluye la sentencia C-055 de 2022)
- Socialización nula o incompleta del derecho a la interrupción voluntaria del embarazo a las personas
- Baja capacitación o capacitación incompleta a funcionarios y funcionarias
- No hay evidencia de protocolos de atención a personas migrantes y se presume que todas las personas migrantes son “irregulares”.
- No hay claridad sobre la adopción o ajuste de protocolos IVE en relación con la situación de emergencia sanitaria por la pandemia del COVID.
- No hay estadísticas claras de los procesos de atención en IVE por parte de algunas EPS

El contexto enunciado es preocupante si tenemos en cuenta que para 2017 el informe del MESECVI sobre Colombia instaba al Estado colombiano a fortalecer los procesos de capacitación y sensibilización en tanto que los resultados mostrados en dicha ronda de evaluación eran bajos.

En cuanto a lo que se refiere a las capacitaciones realizadas a personal estatal, no bastan solamente datos estadísticos. Son necesarios esfuerzos para el monitoreo de las acciones de los profesionales de diversas áreas que posibiliten evaluar sus resultados positivos, así como las resistencias y prejuicios de esos profesionales en asimilar la perspectiva de género, en especial en lo que respecta a la violencia sexual,

---

<sup>15</sup> Información recabada en el marco de nuestro proyecto SEX TRUCK de atención en derechos sexuales y derechos reproductivos

de forma que se promueva una escucha respetuosa garantizando la confidencialidad de las denunciadas de este tipo de delitos<sup>16</sup>.

6.0. Implementación de medidas de protección y atención a mujeres víctimas de violencias basadas en género.

Nuestra organización ha evidenciado que durante la pandemia y pos pandemia ha persistido el sistema estructural que valida y reproduce las violencias de género en Colombia. En nuestro estudio sobre la pandemia del Covid 19 y sus efectos en la vida de las mujeres encontramos que las violencias contra las mujeres que atendemos en consultas psico jurídicas habían aumentado, muchas mujeres que tenían planeado separarse de sus parejas para así romper con fuertes ciclos de violencia debieron continuar la convivencia con sus agresores, las presiones económicas y la sobrecarga en las mujeres de las labores de cuidado agravaron la situación. Así lo reportó en 2020 el medio Vanguardia Liberal al mencionar que se habían duplicado los casos de violencia intrafamiliar en los primeros meses de la pandemia<sup>17</sup>. En este sentido, la emergencia sanitaria demostró la debilidad en las políticas de prevención y atención de las violencias de género por parte del Estado colombiano, en particular el cumplimiento de lo establecido en la Convención Belém do Pará en su artículo 7 numerales b, d y g. Esta situación llevó en noviembre de 2020 a muchas organizaciones de mujeres, incluyéndonos, a declarar la emergencia nacional por violencias contra las mujeres. Infortunadamente las violencias de género se han perpetuado desde entonces en las vidas de las mujeres.

En relación con los feminicidios, nuestra organización ha hecho seguimiento a esta problemática identificando que ha persistido antes, durante y después de la pandemia del COVID-19. En nuestro seguimiento a la problemática de los feminicidios en los departamentos de Santander y Norte de Santander hemos evidenciado que en 2018 se cometieron 33 presuntos feminicidios, en 2019 se cometieron 30 presuntos feminicidios, en 2020 se cometieron 31 presuntos feminicidios, en 2021, 26 presuntos feminicidios y en lo transcurrido del 2022 se han cometido 12 presuntos feminicidios (al 7 de agosto de 2022). A esto se suman las ineficientes estrategias asumidas por el Estado colombiano para garantizar una vida libre de violencias a las mujeres migrantes.

Como organización que realiza una labor de acompañamiento a las mujeres migrantes en su tránsito por los departamentos de Santander y Norte de Santander hemos encontrado que para noviembre de 2020 el 94% de las mujeres que ingresaban a nuestro proyecto de Ruta de Protección con Enfoque de Género no conocía sus derechos fundamentales. Según los testimonios recabados para la construcción del boletín mensual *Datos de Género: Estrategia de Gestión de Información en Materia de Violencias de Género contra Mujeres Migrantes Caminantes* financiado por OXFAM y la Unión Europea, las mujeres venezolanas migran en contextos difíciles. En el marco del seguimiento a sus casos hemos encontrado que es frecuente que ellas se encuentren huyendo de relaciones violentas en sus hogares (en Venezuela) o que durante la migración tengan que vivir escenarios de violencia de pareja.

<sup>16</sup> MESECVI. 2017. Colombia: Informe de Implementación de las Recomendaciones Del CEVI Tercera Ronda. Parr 57. <https://www.oas.org/es/mesecevi/docs/FinalReport2017-Colombia.pdf>

<sup>17</sup> [Casos de violencia intrafamiliar se duplicaron en Bucaramanga | Vanguardia.com](#)

“Me vine de Venezuela para que mi expareja se dejara de problemas, voy para Cali. Tuvimos tres años de relación. Yo llegué a denunciarlo. Un día me agarró con un cable y me dejó morada, ahí fue donde lo denuncié, los golpes ya no me dolían, pero no iba a esperar que me matara, entonces me vine a escondidas, me vine sin pasajes, sin reales, sin nada”.

Mujer migrante caminante, 26 años. Boletín 4 Datos de Género. Diciembre de 2021.

“Llegué hace poco de nuevo a Colombia porque tomé la mala decisión de volver con mi pareja e irnos hacia Medellín. Allá tuve problemas con mi pareja, está obsesionado conmigo y dice que no nos podemos separar. Él nunca me golpeó, pero me hizo la vida imposible, por eso contacté a mi único amigo en Medellín, le conté mi situación y se preocupó mucho, me regaló para el pasaje hacia Ocaña donde vive mi prima. Tuve que escaparme de mi casa en Medellín hacia el terminal mientras mi pareja dormía. Siento que estoy huyendo, ya hui a la crisis en Venezuela y ahora de este hombre. Me preocupa regresar a Ocaña, tengo miedo, mi expareja me persigue, ya llegó a la casa de mi prima bastante enojado porque me fui de Medellín, no sé qué pueda pasar. No voy a seguir con él, siento que debo volver a Venezuela con mi familia, no sé cómo”.

Mujer migrante caminante, 22 años. Boletín 4 Datos de Género. Diciembre de 2021.

Además, la exposición a violencias de género en particular violencias sexuales en las trochas o pasos fronterizos irregulares y a la trata de personas durante la migración, son frecuentes.

“A mí me pasó en el camino, llegando a La Fría, unos hombres en motocicleta me querían violar, afortunadamente alguien, no sé quién, llamó a la policía y llegaron a tiempo, pero me golpearon mucho, eran tres hombres y para que yo accediera tenían a mi hija, me rasgaron la franela que tenía, quedé en brasier en plena vía pública”.

Mujer joven migrante caminante. Boletín No 8 Datos de Género abril de 2022

“Cuando se va a cruzar la frontera por la trocha, si uno no tiene dinero para pagar, le insinúan cosas, te dicen: '¿Qué hacemos?, ¿cómo me vas a pagar?, ¿qué me vas a dar?' para algo sexual”.

Mujer adulta migrante caminante. Boletín No 9 Datos de Género mayo de 2022

“Los abusos sexuales se ven mucho en las trochas, yo he sabido de muchas mujeres cercanas que lo sufrieron”.

Mujer mayor migrante caminante. Boletín No 9 Datos de Género mayo de 2022

Las mujeres hacen referencia a bandas organizadas como “Los Hinchas” un grupo xenófobo que violenta a las mujeres en la vía entre Cúcuta (Norte de Santander) y Bucaramanga (Santander).

“Fuimos en cola y tuve experiencias con Los Hinchas, viví muchas cosas, intentaron violar a unas muchachas que venían conmigo y me afectaron tanto que casi me mato, pero mis hijos son mi fuerza. Los Hinchas son esas personas que tienen la costumbre

de subirse a los vehículos o ir por los caminos quitando las ayudas, porque ellos saben que nos dan ayudas y las quieren robar, ellos se subían a la gandola, se hacían en las vías como caminantes, así como nosotros, y se subían con machetes, con punzones, con armas, violan a las mujeres, nos roban, nos tratan de tirar del carro".  
Mujer migrante caminante, 30 años. - Boletín No 7 Datos de Género-Marzo de 2022

Asimismo, las mujeres mencionan que al "pedir cola" son abusadas sexualmente por los conductores y que existe el riesgo de que les roben los niños en el camino. El recrudecimiento del conflicto armado en la región de frontera ha agudizado las violencias contra las mujeres migrantes, hemos atendido en el marco de nuestra estrategia de Ruta de protección casos de violencia perpetrada por los actores armados incluyendo el reclutamiento forzado de mujeres y la trata de personas.

"Durante seis meses trabajé en Norte de Santander cocinando o en agricultura. Un día en el pueblo una muchacha muy joven de los Elenos [grupo guerrillero Ejército de Liberación Nacional] me ofreció trabajo en una finca, que pagaban más, fincas coqueras, como dije que no tenía hijos el mismo día me llevaron a trabajar para hacer la comida. Dijeron que me pagarían mensualmente \$1'000.000 y podía salir de la finca los fines de semana. Un día necesité enviar a mi familia \$300.000, pero no me dejaron salir, dijeron que ellos se encargaban de todo y enviaron el dinero. Eso fue lo único que me pagaron por los dos meses que trabajé sin salir. Decidí irme con lo que traía puesto, me fui con la excusa de recoger a mi hijo y mi nieto en Venezuela. Ellos decían que claro, que por qué no lo había traído antes conmigo, que le iban a dar trabajo bien pago, me dijeron que no era necesario salir, que me facilitaban un teléfono, pero les dije que tenía que ayudarlo con la traída del nieto. Salí de ahí y pasé por trocha para Venezuela hasta que llegué donde mi familia. Vamos con mi hijo y nieto para Medellín. A veces esa gente llama y pregunta dónde estoy".  
Mujer migrante caminante, 41 años. Boletín 4 Datos de género diciembre de 2021

Las cifras reflejan que no se garantiza la seguridad de las mujeres migrantes. En el marco de nuestra estrategia de Sex Truck, entre agosto de 2021 y agosto de 2022 hemos asesorado y acompañado a 33 mujeres venezolanas migrantes víctimas de violencias basadas en género y violencia sexual previa a la migración y durante el proceso migratorio. Asimismo, desde el año 2018 se han reportado en Santander y Norte de Santander 16 presuntos feminicidios de mujeres venezolanas y migrantes y por lo menos 54 donde no se conoce la identidad de la víctima. Esta situación es sumamente grave si tenemos en cuenta los resultados de los derechos de petición ante diversas instituciones del sistema de salud enunciados en el acápite anterior donde se identifica el profundo desconocimiento sobre el fenómeno general de migración y las necesidades particulares de las mujeres migrantes. En el marco del proceso de atención que realizamos con mujeres migrantes en Norte de Santander fuimos testigas del rapto de dos niños migrantes de 8 y 5 años por parte de su padre quien tenía antecedentes de violencia intrafamiliar, todo ello en un albergue financiado por cooperación internacional. A la mujer se le brindó acompañamiento psicológico y se notificó a la Comisaría de Familia y al ICBF y a la Policía Nacional de lo ocurrido. Los niños fueron encontrados tres semanas después en Bogotá y el ICBF, a pesar de las evidencias de violencia intrafamiliar y de género, entregó los niños en custodia a su padre, quien los

había raptado en primer lugar. Según la información recabada, el padre había obligado a los niños a viajar como polizones y las condiciones de vida y salud en Bogotá eran muy precarias. Con antelación el padre de los niños los había raptado mientras transitaban por el Perú (donde el señor tiene levantadas denuncias por estos hechos). Finalmente, se logra reunificar a los niños con la madre. Sin embargo, la dificultad de realizar el proceso migratorio sola y la falta de garantías del Estado colombiano hizo que la mujer desistiera de los servicios de la Fundación y reanudara su relación con el padre de sus hijos quedando el núcleo familiar en inminente peligro.

Esta situación, sumada a las dificultades para otorgar la condición de refugiadas a las mujeres migrantes víctimas de violencias de género y la activación de las medidas de protección mínimas por parte de las Comisarías de Familia, evidencian la falta de capacitación y entrenamiento de los funcionarios y las funcionarias colombianas para el desarrollo de las tareas de protección y atención a las mujeres migrantes víctimas de violencias de género y sus hijos e hijas. A esto se suma la desprotección que las mujeres y sus hijos e hijas viven en los demás países de Latinoamérica.

Asimismo, es de aclarar que en Santander donde se encuentra la sede de nuestra organización se han evidenciado diversas falencias para proveer el servicio de casa refugio a las mujeres víctimas de violencia de género, lo cual ha afectado la efectividad de las medidas de atención establecidas por la ley 1257 de 2008. Desde 2019 la gobernación de Santander suscribió el convenio de asociación No. 00002053 del 26 de junio con la asociación AMIR para la puesta en marcha de la casa refugio. En septiembre de dicho año denunciarnos ante la Defensoría del Pueblo presuntos malos tratos contra las mujeres hospedadas. Estas denuncias hacían referencia a humillaciones, gritos, falta de acompañamiento psicosocial y jurídico para las mujeres. Asimismo, el espacio no contaba con todas las medidas de seguridad ya que no había un equipo de seguridad permanente para las mujeres lo cual era grave ya que el espacio quedaba en zona rural. En un debate de control político en la Asamblea de Santander, el 11 de junio de 2021, se conoció que la casa refugio ese año solo había operado cuatro meses ya que sólo operaba cuando había convenio con la gobernación por lo que la atención brindada a las mujeres no es continua ni integral.

El proceso de ejecución de los recursos para su puesta en funcionamiento se ha visto envuelto en denuncias por corrupción. A julio de 2020, el diputado de la Asamblea de Santander Ferley Sierra Jaimes interpuso denuncia penal NUC 680016008777202000093 en contra de la asociación AMIR encargada de la operación de la casa refugio por el presunto delito de falsedad en documento privado ya que presuntamente presentó documentación falsa para quedarse con el convenio de asociación para la puesta en marcha de la casa refugio. También se denunció a la Secretaría de la mujer de Santander por el presunto delito de contrato sin cumplimiento de requisitos legales. Asimismo, en agosto de 2021 esta situación se presentó en el informe *Corrupción desde un enfoque de género: tres casos de estudio que abordan esta relación*, de Transparencia por Colombia. Un mes después se retiró del cargo arbitrariamente a las lideresas del Consejo Consultivo de Mujeres de Santander que habían criticado dicha contratación.

Las mujeres organizadas hemos denunciado falencias en la protección y atención de las mujeres víctimas de violencias de género en particular en la Comisaría de Familia de La Joya en Bucaramanga. Desde el año 2018 se ha puesto de presente la existencia de barreras para la interposición de denuncias, la no remisión de casos a Medicina Legal para la realización de valoraciones forenses ni a la Policía Nacional para la evaluación de riesgo, no se reciben las pruebas presentadas por las víctimas (se ha tomado la decisión de enviar mensajeros con las pruebas para que estas sean recibidas), no se entregan los resultados de los análisis forenses ya que se envían directamente a la Comisaría, no se valora el contexto de violencia vivido por la mujer, no se toma en cuenta el enfoque de género en los fallos administrativos por violencias de género, no se otorgan las medidas de atención y protección requeridas, en el caso de una mujer acompañada por nuestra organización en 2019 tomó más de 7 meses para que le dieran subsidio monetario de atención (medida de atención), en ocasiones no ejecutan las medidas o no notifican a las víctimas las mismas.

Esta situación se ha dado también en los procesos penales como ocurrió en el caso del feminicidio de Yolsabet Duran Guzmán. Yolsabet fue torturada y asesinada por Diego Armando Amaya en Barrancabermeja Santander en el año 2016. El señor Amaya aceptó haber cometido el crimen y fue condenado por homicidio agravado, proceso que se encontraba en revisión por parte de la sala penal del Tribunal Superior de Santander debido a que no se había tenido en cuenta las evidencias de tortura en el caso. Si bien la Fiscalía General de la Nación le habría imputado cargos a Amaya Pérez por feminicidio agravado, el 6 de septiembre de 2022 una juez de control de garantías ordenó la libertad del procesado y confeso feminicida de Yolsabet debido a que por cuatro años no se había definido su situación jurídica<sup>18</sup>.

Encontramos entonces que, a pesar de los avances legales alrededor de la garantía del derecho de las mujeres colombianas, venezolanas, migrantes y no migrantes a una vida libre de violencias, existe una fuerte brecha en relación con la implementación de estas leyes. Esto se traduce en escenarios de violencia y revictimización hacia las mujeres por parte del funcionariado, afectando de forma particular a las mujeres migrantes, venezolanas, a quienes exigen su derecho a la interrupción voluntaria y legal del embarazo y a las mujeres lideresas que ven afectados sus ejercicios de veeduría. La pandemia del COVID-19 agudizó esta problemática.

Consideramos que el Estado colombiano debe redoblar esfuerzos en el fortalecimiento institucional en las regiones apartadas del país, las fronteras y en las rutas de las mujeres migrantes. Asimismo, se debe exigir a comisarios y comisarias de familias y a quienes se postulen para estos cargos, conocimientos mínimos en enfoque de género y experiencia en atención de violencias basadas en género. Esto último implica incluir de forma obligatoria en el pensum de los programas de Derecho en el país una cátedra de género y derechos humanos, así como entrenar en atención a víctimas de violencias de género a los y las estudiantes de consultorios jurídicos.

---

<sup>18</sup> <https://www.elespectador.com/colombia/mas-regiones/por-vencimiento-de-terminos-queda-en-libertad-asesino-de-medica-en-santander/>



La garantía del derecho a una vida libre de violencias hacia las mujeres solo se hará efectiva cuando los avances lleguen a las regiones más apartadas de Colombia y estén presentes en la cotidianidad de las mujeres.