

Artículo especial:

Ser mamá y trabajadora en el distrito: estudio de las medidas de discriminación positiva en entidades distritales, énfasis en Secretaría Distrital de Movilidad- Bogotá

Sofía Pérez Amado¹²¹

“Trabajar juntas como mujeres, creando de manera consciente nuestras propias redes, incluso cuando las instituciones patriarcales son el espacio donde tenemos que sobrevivir, nos permite considerar los problemas de las relaciones entre mujeres, con las madres que nos trajeron al mundo, las hermanas con quienes nos hemos visto obligadas a repartírnoslo, las hijas que amamos y tememos”.

– Adrienne Rich, 1978.

A mi mamá, trabajadora en el distrito, y que destaca de manera excepcional en ambos escenarios.

Resumen

A través de la presente investigación se pretende dar cuenta de la evolución jurisprudencial y normativa de la protección a la mujer embarazada y a la mujer madre en el sector público; específicamente, se limitará el campo de estudio a la situación de estas mujeres entre los años 2000 y 2022; atendiendo al Convenio sobre la protección de la maternidad de la Organización Internacional del Trabajo en el año 2000. Igualmente, se pretenderá hacer un recorrido específico relacionado con el Distrito Capital de Bogotá; haciendo veeduría y revisando el cumplimiento de la normatividad encontrada en una de sus entidades con mayores ingresos: la Secretaría Distrital de Movilidad, y así evaluar la efectividad de estas políticas públicas en virtud de las garantías propias de las poblaciones de especial protección constitucional como son las madres y las mujeres gestantes. Con los resultados de dicho seguimiento se buscará plantear nuevas políticas necesarias para un real reconocimiento, comodidad y acciones afirmativas respecto a mujeres madres o en estado de gravidez.

Palabras Clave: *madres; discriminación positiva; salas amigas de la familia lactante; mujeres embarazadas; Secretaría Distrital de Movilidad; feminismo.*

Abstract

Through this research, it is pretended to account for the jurisprudential and normative evolution of pregnant women and mothers' protection in the public sector; specifically, the field of study will be limited to the situation of these women between the years 2000 and 2022; attending to the Convention on the protection of maternity of the International Labor Organization in 2000. Likewise, it will be intended to make a specific route related to the Capital District of Bogotá;

¹²¹ Estudiante de pregrado en Derecho- Universidad Nacional de Colombia, Sede Bogotá. Investigadora Líder en el grupo de investigación Diversidad, Territorio, Gente e Instituciones (DTGI) dirigido por la Doctora María Angélica Sánchez Álvarez. Correo institucional: sopereza@unal.edu.co.

Especial agradecimiento al Doctor Víctor Manuel Cáceres Tovar, docente de la Facultad de Derecho, Ciencias Políticas y Sociales de la Universidad Nacional de Colombia, quien amablemente hizo seguimiento a la redacción y corrección de la presente investigación y me instó a publicarla.

and overseeing and reviewing compliance with the normativity found in one of its entities with higher income: the District Secretary of Mobility and thus, evaluate the effectiveness of these public policies by virtue of the guarantees for populations with special constitutional protection, such as mothers and pregnant women. With the results of said follow-up, it will be sought to propose new policies necessary for a real recognition, comfort and affirmative actions regarding mothers or pregnant women.

Key Words: *mothers; affirmative actions; breastfeeding family friendly rooms; pregnant women; District Secretary of Mobility; feminism.*

Sumario: 1. Introducción; 2. Definiciones Pertinentes; 3. Análisis normativo y reglamentario; 4. Análisis Doctrinal; 5. Caso Concreto: Secretaría Distrital de Movilidad (SDM); 6. SDM: misión, visión y estructura general; 7. Reglamentación interna y aplicación de la SDM respecto a mujeres en embarazo, lactancia y gestación; 8. Problemas encontrados; 9. Sugerencias de Mejora; 10. Conclusiones.

1. Introducción

Las mujeres son sujeto de especial protección constitucional durante el embarazo y luego de él, según el artículo 43 de la Constitución Política; es decir, el Estado o quien haga sus veces debe propender por medidas de discriminación positiva para las mujeres madres y gestantes de manera tal que puedan desarrollarse, entre otras, laboral y personalmente sin ningún tipo de impedimento en razón a su decisión -personal y de desarrollo familiar- de concebir. Por lo anterior, es necesario hacer un real análisis de las *políticas de inclusión*¹²², y medidas de protección que desde las mismas organizaciones estatales se está brindando a este sector poblacional atendiendo a que, aun hoy en día y pese al amplio desarrollo del litigio estratégico por organizaciones feministas o de corte social, no son suficientes influyendo en la participación social de las mujeres. Para hacer visible esta cifra, el DANE informó que entre mayo y julio de 2022 existió una brecha entre las tasas de desempleo entre hombres y mujeres que evidencia una diferencia del -5,1 p.p., mientras que en la tasa de ocupación se encontró en 25,5 p.p., y en la tasa global de participación la diferencia fue de 25,1 p.p. (DANE, 2022).

A través de la jurisprudencia¹²³ se ha destacado la importancia del Estado como ente obligado a la protección reforzada hacia mujeres en embarazo y madres; atendiendo además a un deber de no discriminación previsto por el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos en su artículo 26, a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en sus artículos 20 y 24, el Pacto Internacional de Derechos Económicos Sociales y Culturales en sus artículos 2° y 6°, la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer –Convención de Belém do Pará– en sus artículos 4° y 6° y la Convención para la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer en su artículo 11. Así mismo, los Convenios y Recomendaciones de la Organización Internacional del Trabajo. Así mismo, los

¹²² Cuando en el presente artículo se habla de *políticas de inclusión* refiero a la construcción normativa y doctrinal que se describe con este nombre en el estudio del derecho, o por referencia al término específica por un autor o autora, no porque me parezca adecuado o suficiente el término. Lo anterior, en cuanto no considero que la meta sea la *inclusión* de la mujer (o cualquier "otredad") en un entorno construido alrededor de las lógicas de trabajo masculinas y neoliberales sino la reconstrucción de un sistema que elimine estructuralmente la dicotomía opresor-oprimido, donde el grupo "de afuera" no deba probar su valor al primero para poder hacer parte del "adentro". Para profundizar en la discusión alrededor del término *inclusión* remitirse a McLaren (2005), Žižek (2008), Mignolo (2003) y demás autoras/es.

¹²³ Por ejemplo, la Corte Constitucional maneja importantes precedentes como lo son la sentencia T-084/18 M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado (2018); o la sentencia T-388/20 M.P. Diana Fajardo Rivera (2020).

Convenios y Recomendaciones de la Organización Internacional del Trabajo (OIT)¹²⁴ son un referente relevante en materia de igualdad y no discriminación de las mujeres al momento de la empleabilidad y sostenimiento en equidad de sus condiciones laborales frente a sus pares hombres.

Teniendo en cuenta dicha normatividad internacional, es relevante revisar si a nivel interno del país existe un cumplimiento no solo formal, sino también material de tales mandatos. Para la presente investigación, entendiendo el papel de las entidades estatales- en esta ocasión, se analizará con énfasis la normatividad específica en Bogotá- y si estas son respetuosas de dichos convenios parte del derecho internacional. Dicho enfoque, entendiendo que las entidades públicas son las primeras que han de dar ejemplo en la construcción de políticas y condiciones que favorezcan la búsqueda por la equidad entre mujeres y hombres, entendiendo la maternidad, la lactancia y el embarazo, como factores cruciales en los que el empleador debe propender el pleno desarrollo de las facetas de la vida- como trabajadora, como madre, como lactante, etc- de la mujer.

Esta investigación es relevante a los estudios feministas con enfoque jurídico, permitiendo una aproximación al desarrollo del enfoque de género en la creación e implementación de políticas públicas; así mismo, es relevante al derecho administrativo y al derecho laboral, en cuanto permite analizar el funcionamiento de la administración pública desde la base y articulación propias, brindando una perspectiva desde y para la mujer, entendiendo el pilar organizacional que recae en ella dentro y fuera de su lugar de trabajo remunerado como trabajadora, evaluando las condiciones patronales que ofrece el Estado- específicamente el distrito de Bogotá D.C.-.

El presente trabajo entonces, tiene por objetivo dar cuenta de las condiciones de la mujer en su gestación y maternidad en el sector público al interior de *entidades distritales*, teniendo como objeto de estudio la implementación de las políticas públicas hoy vigentes en la Secretaría Distrital de Movilidad. Con ello, se busca brindar observaciones y sugerencias que, si bien son producto del ejercicio en esta entidad, tienen aplicabilidad de alcance distrital, e incluso insumo para la construcción de políticas públicas a nivel nacional. Para ello, en primer lugar, se brindará un apartado de definiciones donde se especificará a través de la doctrina y la jurisprudencia términos base necesarios para el desarrollo del presente artículo.

En segundo lugar, se precisará por desarrollar un análisis a través de decretos nacionales, leyes y acuerdos a nivel distrital de manera temporal, así como el desarrollo de los distintos precedentes de órganos de cierre que son de necesaria consulta respecto a la situación que, a nivel histórico, las mujeres embarazadas y madres han vivido en el país. Con especial énfasis a la atención constitucional y protección reforzada que a ellas le asiste, se presentará un conciso análisis brindado por la doctrina en los últimos años, con miras a ofrecer una lectura amplia del avance de protección que han tenido las madres y mujeres gestantes en los últimos años.

Buscando entender y contextualizar las condiciones materiales que tienen las madres de manera específica, se precisarán brevemente objeto, misión y visión de una entidad pública -la Secretaría Distrital de Movilidad-, identificando las principales funciones de la misma, y el por qué se eligió como lugar de estudio para el presente análisis. De igual manera, se recogerá de manera simplificada la reglamentación interna de la entidad respecto al cumplimiento de la normatividad adscrita al distrito. En comparación, se numerarán y apreciarán las distintas medidas de discriminación positiva y de bienestar hacia madres y mujeres gestantes impulsadas

¹²⁴ En el apartado de referencias podrá encontrar citadas la totalidad de recomendaciones consultadas para la redacción de este artículo.

desde las áreas de Seguridad y Salud en el Trabajo a través de la campaña interna “¡Tu felicidad nos mueve!”, y de la Dirección de Talento Humano y el equipo técnico EFR¹²⁵ adscrito a la Subsecretaría de Gestión Corporativa¹²⁶, así como por información conseguida a través de derechos de petición a la dirección de Talento Humano. Con los resultados anteriores, se precisará de manera comparativa si esta entidad cumple de manera idónea con los parámetros a nivel (i) de la misma entidad; (ii) distrital; (iii) nacional; (iv) de derecho comparado. Finalmente, se precisará evaluar la efectividad de estas políticas públicas en virtud de las garantías propias de las poblaciones de especial protección como son las madres y las mujeres gestantes, así como proponer medidas a tomar para el mejoramiento de las condiciones de dicha población en pro de la materialización de un verdadero Estado Social de Derecho.

2. Definiciones pertinentes

Para el desarrollo de la presente investigación es necesario el manejo de conceptos base para así, a través de los mismos, entender su construcción; es por ello y, atendiendo a que un sistema de derecho justo se caracteriza por la cercanía que tiene para con la sociedad y sus habitantes, es preciso revisar por qué hoy, especialmente en un Estado Social de Derecho, es necesario hablar de acciones afirmativas en pro del bienestar de las mujeres trabajadoras; así como de derechos constitucionales como lo son el derecho a formar una familia (artículo 42); la especial protección en su embarazo y después del parto (artículo 43); y el de sus hijos e hijas (artículo 44 superior), en persecución por el derecho de la igualdad (artículo 13 superior).

a. ¿Qué es un Estado Social de Derecho?

Los antecedentes más nombrados del Estado Social de Derecho- sucedáneo del Estado de Derecho, que se caracteriza por ser un aparato institucional que establece límites al ejercicio del poder a través de la división del mismo y el principio de legalidad- pueden encontrarse históricamente en la Constitución de Weimar de 1919 y la Constitución de México en 1917. La Constitución colombiana de 1991 consagra a Colombia como tal en su artículo primero, y es la Corte Constitucional en una de sus primeras sentencias, específicamente la Sentencia T-406 de 1992 con Magistrado Ponente el doctor Ciro Angarita Barón, indica que dicha clasificación puede definirse en una bidimensionalidad: por un lado, una primera de tipo cuantitativo, en cuanto garantiza niveles salariales mínimos, acceso a alimentos, atención médica, vivienda y educación para toda la ciudadanía, basándose en el concepto de derechos en lugar de caridad. Por otro lado, en términos cualitativos, se refleja en la instauración de procesos de democracia participativa e instituciones que supervisan el ejercicio del poder desde un enfoque político y legal, junto con la incorporación de un conjunto de principios y derechos esenciales en el sistema.

Autores como el jurista Luciano Parejo (1983) se han referido al Estado Social de Derecho como “principio de principios”, precisando que su esencia radica en su contenido y alcance, que surge de la interacción mutua entre los valores democráticos, los aspectos sociales y la concepción de un Estado de derecho en un sentido sustancial. Así mismo, el profesor Manuel Quinche (2020) sostiene que los principios de dignidad, de trabajo de solidaridad y de prevalencia del interés general positivizados en la Carta Magna permiten evidenciar en su conjunto la necesidad del legislador de satisfacer cuatro contenidos: “la participación de la

¹²⁵ Acrónimo para Entidad Familiarmente Responsable.

¹²⁶ Dicha información es producto de una sistematización propia, analizada desde la matriz de cumplimiento legal ofrecida por la entidad; datos de su página oficial (<https://www.movilidadbogota.gov.co/web/>) y respuestas a derechos de petición para el desarrollo de la presente investigación.

prosperidad general, la seguridad frente a los riesgos de la vida en sociedad, la igualdad de oportunidades y la compensación o distribución de las cargas”.

Así, entendiendo que Colombia es un Estado Social de Derecho, existe una implicación y un llamado a la igualdad de oportunidades entre diferentes sectores poblacionales, implementando medidas de discriminación positiva en búsqueda de, si no remediar, identificar y disminuir las brechas y relaciones de verticalidad. Para la presente investigación, se entiende no solo la histórica y social brecha entre hombres y mujeres, sino que se tomará en cuenta especialmente la diferencia entre mujeres madres y gestantes en comparación de otras poblaciones en un ambiente laboral masculinizado que no propende por la eliminación de barreras entre la esfera pública y privada¹²⁷, dejando relegadas a la última a las mujeres, entendiendo que estas han sido históricamente apartadas de habitar la esfera pública con especial detrimento en madres y gestantes.

b. ¿Qué incluye el derecho a la igualdad?

Es importante mencionar a manera de repaso histórico que, anterior a la Constitución de 1991, la Constitución colombiana de 1886 no concebía la igualdad como un derecho, sino como una declaración sin fuerza vinculante (Quinche, 2020). Sin embargo, con el cambio constitucional se precisó a través de la Sentencia C-530 de 1993¹²⁸ que el artículo 13 superior de la nueva Carta Magna incluía (i) “no el derecho a ser igual a los demás, sino a ser tratado igual que los demás”; y (ii) el derecho a no aceptar trato diferenciado salvo los respaldados directamente por la Constitución.

Por su parte, Cepeda (1991) indica que dicho artículo debe leerse a la luz de, entre otros, entendiendo el enunciado general, es decir “todas las personas nacen libres e iguales ante la Ley”, pero con la fijación del deber estatal para promover condiciones por una igualdad real y efectiva; así como a su vez incluye según el mismo autor, un mandato especial de protección, de la mano de la adopción de “medidas a favor de grupos discriminados o discriminados”. Dando con lo anterior, una lectura *secundum legem* en la que es el Estado quien debe garantizar la creación y uso de medidas de acción afirmativa y discriminación positiva.

Autoras como Hannah Arendt (1958) argumentan que la cuestión de la igualdad de derechos está intrínsecamente relacionada con la *inclusión* de las mujeres en la esfera pública. Lo anterior, podemos entenderlo en un contexto como el colombiano gracias a que el desarrollo y derecho a la libre elección de oficio son propios de la Constitución hoy vigente y; si tenemos en cuenta que las mujeres han sido históricamente excluidas de la esfera pública, se puede sostener que dicha división histórico social ha sido perjudicial para su participación política y para la construcción de una sociedad más justa. La Carta Magna entonces, establece la igualdad como un derecho fundamental y la obligación del Estado de promoverla de manera real y efectiva implicando que, todas las personas, independientemente de su género o estatus familiar, tienen el derecho de acceso y participación en la esfera pública y en la política.

¹²⁷ Desde Jean Jacques Rousseau en “Discurso sobre la economía política” (1754) se precisa la diferenciación entre lo doméstico o particular y lo general o político, siendo la participación de las mujeres solo relevante (y ni siquiera allí protagónico) en el primero. Luego, Hannah Arendt en “La condición humana” (1958) hablaría de las esferas pública y privada, entendiendo la importancia de la acción y la libertad en la primera, pues es allí donde los seres humanos pueden relacionarse políticamente con sus pares, caso contrario la segunda. Otros autores como Jürgen Habermas también se han aproximado a estos conceptos, entendiendo que existe una diferenciación entre ambas esferas que deviene en el actuar de la ciudadanía.

c. ¿Qué son la discriminación positiva y las acciones afirmativas?

Aristóteles precisaría en *Ética a Nicómaco* que “La justicia reside en tratar igual a los iguales y desigual a los desiguales”. Desde los inicios de la democracia se entiende que no todos los hombres y mujeres comparten las mismas posibilidades de disfrute sea este a nivel económico; cultural; social; etc. Es por ello que, en una actual sociedad donde perviven y establecen relaciones de desigualdad basadas en el establecimiento de otredades inferiorizadas, se ve en las acciones afirmativas si bien no una cura (en cuanto la estructuralidad de la opresión no puede eliminarse con acciones singulares) si una posibilidad para construir la materialización del derecho constitucional a la igualdad de una manera no solo formal, propendiendo por medidas que ayuden a los sujetos a participar en distintas áreas de manera equitativa.

Dentro del derecho comparado uno de los precedentes importantes del uso de las “acciones afirmativas o positivas” nace del descontento social generado en Estados Unidos por la falta de protección a las poblaciones afroamericanas a mediados del siglo XX. MacCruden (1991) precisa que dichas acciones nacen del Derecho Antidiscriminatorio en Estados Unidos, procurando la real *inclusión* e igualdad de oportunidades de este grupo racial.

Por su parte, el Consejo Económico y Social de las Naciones Unidas (2002) detalla que la población a la que se destinan dichas acciones debe caracterizarse por ser un conjunto de individuos que comparten una característica común que fundamenta su afiliación al grupo, y que se encuentran en una posición desfavorecida. Por su parte, la Corte Constitucional afirma que van dirigidas a grupos (i) marginados- “personas que por su condición económica, física o mental se encuentran en circunstancia de debilidad manifiesta”, como se observa en la Sentencia T-387 de 2012 (M.P. Jorge Pretelt Chaljub) o (ii) discriminados, que a su vez define Quinche como los que “históricamente han soportado la violación de la igualdad y otros derechos, como ocurre con los indígenas, los afrocolombianos, las mujeres, las personas LGBTIQ y los migrantes de países pobres” (2020).

Según el mismo autor, los mandatos que ordenan la promoción y la adopción de medidas se pueden dividir en:

- i. Las acciones afirmativas; definiéndolas como “políticas o medidas dirigidas a favorecer determinadas personas o grupos, ya sea con el fin de eliminar o reducir las desigualdades de tipo social, cultural o económico que los afectan, bien de lograr que los miembros de un grupo subrepresentado, usualmente un grupo que ha sido discriminado, tengan una mayor representación” (Quinche, 2020).¹²⁹
- ii. Las medidas de discriminación inversa o positiva; que para Quinche consisten en “políticas o medidas destinadas a favorecer a determinadas personas o grupos, más precisamente, a aquellos históricamente marginados por aspectos como raza o sexo, respecto de bienes como educación, trabajo o participación” (2020).

d. ¿Qué es una política pública?

¹²⁹ Dicho análisis puede a su vez encontrarse en diversa jurisprudencia como la Sentencia C-371 de 2000. Con M.P. Carlos Gaviria Díaz.

Las políticas públicas son las acciones con las que es Estado, a través de un gobierno, sea este de tipo nacional, regional, departamental o municipal encamina el erario en pro del bienestar y desarrollo de una comunidad. Para Torres y Santander (2013), la política pública constituye una estrategia mediante la cual el gobierno coordina y sincroniza las acciones de los actores a través de una serie de pasos deliberados, que materializan las decisiones concretas respecto a uno o más objetivos colectivos. Estos objetivos son considerados esenciales o deseables en tanto abordan situaciones de relevancia social.

Es entonces necesario resaltar que (i) es de origen público al nacer de una elección social; (ii) no equivale a cualquier intervención por parte del gobierno hacia un territorio, sino que obedece a un conjunto de acciones, producto de una decisión deliberada que refleja una elección y voluntad política en torno al objetivo colectivo.(Quintero, et al. 2011); (iii) la política pública plantea sus objetivos alrededor de problemas que llegan a ser considerados relevantes para la sociedad (Dunn, 2008; Meny & Thoenig, 1992).

Con lo anterior, se puede deducir que la política pública identifica un problema de especial relevancia para un conjunto de sujetos, y a partir de allí diseña un plan de acción consecuente con el mismo y en persecución de su solución en conjunción con sujetos no solo del orden público, sino también con agentes particulares. Otros autores, indican también que el Estado no solo debe buscar cumplir con unas acciones directas, sino procurar una modificación en la conducta de los actores que resulta crucial para lograr un auténtico cambio en la situación que se percibe como significativa desde una perspectiva social, como enuncian Torres y Santander (2013).

Es entonces necesario precisar, encaminando las anteriores definiciones al objeto de esta investigación, que las madres trabajadoras, gestantes o lactantes son un grupo al que el Estado debe precisar atención, procurando no solo financiar acciones positivas que les permitan desarrollarse laboral y familiarmente, sino a su vez debe buscar generar un cambio que logre enfrentarse a unos entornos laborales que no fueron pensados para la mujer en sus inicios, y que al día de hoy siguen contruidos estructuralmente desde una visión machista. A través de las políticas públicas es necesario que las mujeres podamos desarrollarnos familiarmente, sin que ello implique una renuncia a nuestro desarrollo profesional.

A manera de resumen, se deben entonces entender las políticas públicas como una herramienta fundamental que utiliza el Estado para promover el bienestar y el desarrollo de la sociedad. Es importante destacar que no son intervenciones aleatorias del gobierno, sino producto de decisiones deliberadas que reflejan una elección y voluntad política en torno a objetivos colectivos socialmente relevantes. En el caso específico de las madres trabajadoras, gestantes o lactantes, es importante que el Estado respalde su desarrollo laboral y familiar, al mismo tiempo que trabaje para transformar los entornos laborales que históricamente han sido contruidos para ser habitados por hombres.

3. Análisis normativo y reglamentario

Ahora bien, se presentará un análisis del panorama normativo respecto a las políticas públicas ya implementadas, pasando desde el derecho internacional hasta las resoluciones distritales en la ciudad de Bogotá con miras a entender las acciones ya tomadas en relación al orden

jerárquico normativo de la protección de los derechos de las madres trabajadoras, gestantes y lactantes en el ámbito laboral.

a. A nivel internacional

el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos en su artículo 26, a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en sus artículos 20 y 24, el Pacto Internacional de Derechos Económicos Sociales y Culturales en sus artículos 2° y 6°, la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer –Convención de Belém do Pará– en sus artículos 4° y 6° y la Convención para la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer en su artículo 11. Así mismo, los Convenios y Recomendaciones de la Organización Internacional del Trabajo como la R165, son ejemplo de la normatividad internacional vigente. Tales convenciones y pactos promueven y establecen la obligación de los Estados de garantizar la igualdad de derechos entre hombres y mujeres en diferentes ámbitos, incluyendo los derechos civiles, políticos, económicos, sociales y culturales. Estas normas internacionales vigentes tienen como objetivo proteger y promover los derechos humanos de las mujeres en todo el mundo.

A través de los mismos se establecen unos criterios mínimos vinculantes donde se establece el deber estatal de propender por la igualdad de condiciones de las mujeres para acceder al trabajo, pero así mismo, dimensionar a aquellas que son madres como un grupo poblacional de especial protección, debido a un sistema que, históricamente ha relegado a las mujeres al ámbito privado, y especialmente a quienes deciden ser madres, se les impone la carga de la crianza de sus hijos e hijas.

b. A nivel nacional

En Colombia no es nuevo hablar de reglamentación respecto a la *inclusión* laboral de las mujeres; sin embargo, poco o nada se ha hablado del bienestar de las mismas dentro de los entornos laborales cuando se encuentran en estado de gestación o ya son madres. Dentro de un exhaustivo escudriñamiento de la normativa nacional pudo encontrarse en primer lugar, el artículo 236 del Código Sustantivo del Trabajo, modificado por la Ley 1822 de 2017, que regula las licencias de maternidad, es decir, el tiempo posterior al nacimiento de un hijo o hija –naciere vivo o muerto– y que cobija a mujeres vinculadas tanto mediante contrato de trabajo, como por prestación de servicios.

A través de jurisprudencia de la Corte Constitucional se ha precisado que esta licencia debe ser también reconocida a familias adoptantes al llegar una infancia a conformar un hogar. Así mismo se precisa que la licencia es de 18 semanas (y se incrementa en 2 más si es un parto múltiple), y en partos prematuros la licencia se extiende el número de semanas que se haya adelantado el parto según la fecha probable del mismo. De igual manera, cabe resaltar la existencia del fuero laboral especial del que goza la mujer en estado de embarazo desarrollado a su vez por, entre otras, la Sentencia SU075/18, en donde se desarrolla el fuero de maternidad como “[...] medidas de protección que, aunque diferenciadas, son complementarias y corresponden al propósito de garantizar que no se excluya a las mujeres del mercado laboral en razón del proceso de gestación.” (Corte Constitucional, 2018).

En la sentencia T-084/18 se incluye también dentro de los fueros especiales a las madres cabeza de familia, que son quienes cumplan con tres elementos:

“(i) que la mujer tenga a su cargo la responsabilidad de hijos menores de edad o de otras personas “incapacitadas” para trabajar; (ii) que la responsabilidad exclusiva de la mujer en la jefatura del hogar sea de carácter permanente; (iii) que exista una auténtica sustracción de los deberes legales de manutención por parte de la pareja o del padre de los menores de edad a cargo; y (iv) que exista una deficiencia sustancial de ayuda de los demás miembros de la familia. De igual modo, la verificación de las circunstancias anteriormente enunciadas debe realizarse en el marco de un procedimiento administrativo, que otorgue la plenitud de las garantías propias del derecho fundamental al debido proceso.” (Corte Constitucional, 2018)

De igual manera, se encuentra la Ley 1823 de 2017, “Por medio de la cual se adopta la estrategia salas amigas de La familia lactante del entorno laboral en entidades públicas territoriales y empresas privadas y se dictan otras disposiciones”. Fundamentada en el artículo 238 del Código Sustantivo del trabajo en el que se les reconoce a las madres lactantes dos descansos de treinta minutos para amamantar hasta que su hijo o hija cumpla seis meses, o más presentando un certificado médico evidenciando que así lo requiere, y en la obligación de los empleadores de ofrecer salas de lactancia o lugares apropiados para guardar al niño- Esta ley positiviza dichas obligaciones a empresas particulares y públicas con capital igual o mayor a 1500 salarios mínimos o con más de 50 empleadas. En la sentencia C-118/20 se desarrolla el concepto fuero de maternidad como incluyendo al fuero de lactancia, “lo que implica que la estabilidad laboral reforzada y la consiguiente protección que en el ámbito laboral debe dispensarse, comprende a “la mujer embarazada y lactante” (Corte Constitucional, 2020).

c. A nivel distrital

Dentro de Bogotá se encuentra un gran avance respecto a la legislación nacional y las medidas de acción positiva buscadas a través del derecho internacional. Se encuentra, por ejemplo, la Directiva 002 de 2017 Alcaldía Mayor de Bogotá, D.C. donde se precisa la positivización de *la Tarde de Juego* que consiste en

“conceder al Servidor un permiso remunerado por 4 horas, dentro de la jornada laboral en la tarde, para que pueda(n) compartir con su(s) Hijo(s) y afianzar lazos afectivos con el (os) menor(es). Esta tarde deberá ser concedida en el Mes de Octubre, en uno de los días de la semana de receso establecida en el calendario escolar. El tiempo será concertado con el superior jerárquico inmediato, sin menoscabo de la prestación del servicio.” (Alcaldía Mayor de Bogotá, 2017).

Así mismo, se reitera en dicha directiva que el distrito en sus lineamientos procura estar “reconociendo el preciado tiempo con los bebés”, atendiendo que se les deberá conceder a las servidoras públicas, no solo en los primeros seis meses de vida de su hijo o hija como se prevé en la normativa nacional, sino además en otros seis meses, es decir, durante todo el primer año, una hora de la jornada laboral a título de poder compartir con su hijo. Al igual que en la orden nacional, el único requisito para el disfrute de este derecho es la concertación horaria con el superior jerárquico inmediato para que no se vea afectado el cumplimiento de la prestación del servicio.

Finalmente, se positivizan las referencias de las Salas amigas de la familia lactante en el entorno laboral, también revisadas por la Corte Constitucional en la sentencia C-118/20 entendiéndose que su relevancia en el desarrollo profesional y familiar de la mujer ya que estas iniciativas buscan facilitar la confluencia de los roles laborales de las mujeres con su compromiso como madres lactantes. Esto se logra cuando las trabajadoras se encuentran en las instalaciones de la empresa, pero la presencia del bebé en otro lugar les impide amamantarlo directamente.

De acuerdo con los Lineamientos Técnicos para la Implementación de las Salas Amigas de la Familia Lactante en el Entorno Laboral, emitidos en 2012 por el Ministerio de Salud y Protección Social, el propósito de esta estrategia es garantizar que el espacio destinado para el desempeño de las actividades laborales esté equipado de manera adecuada. Esto permite que las madres en período de lactancia, al reincorporarse al trabajo, encuentren un ambiente cómodo y sanitario donde puedan extraer y conservar la leche materna siguiendo normas técnicas de seguridad. Posteriormente, pueden llevarla a casa para alimentar a sus bebés.

En conclusión, el análisis del panorama normativo sobre las políticas públicas implementadas en relación a la protección de los derechos de las madres trabajadoras, gestantes y lactantes en el ámbito laboral revela la existencia de una serie de normas y convenciones internacionales que establecen la obligación de los Estados de garantizar la igualdad de derechos entre hombres y mujeres, incluyendo los derechos civiles, políticos, económicos, sociales y culturales. En Colombia, y especialmente en Bogotá, se han establecido normas específicas que positivizan las licencias de maternidad y el fuero laboral especial de las mujeres embarazadas, así como la promoción de estrategias para la lactancia materna en el entorno laboral.

4. Análisis Doctrinal

Respecto al estudio de las condiciones especiales de trabajo de las mujeres embarazadas, lactantes y madres se ha sistematizado a través de tres líneas primarias, sin excluir la concordancia entre tales ejes, la doctrina que ya ha investigado respecto a la situación de mujeres madres, lactantes y gestantes en los entornos laborales: La primera, relacionada a la lactancia materna; entendiéndose que se deben propender por espacios bioseguros, horarios cómodos e imperturbabilidad para tales fines. En este eje se ha revisado con especial ahínco en Colombia respecto a las “Salas amigas de la Familia Lactante” positivizadas como estrategia en entornos laborales en entidades públicas y empresas privadas en la Ley 1823 de 2017. Para finales de 2019, 152 salas habían sido certificadas en Bogotá según los parámetros de privacidad, comodidad y bioseguridad requeridas, de las cuales 38 correspondían a entidades públicas (Secretaría de Integración Social, 2019).

La segunda línea pretende incluir las medidas de protección reforzada a madres gestantes y madres cabeza de familia. Así por ejemplo, Almanza (2020) en “Constitucionalización de los derechos laborales a través del desarrollo jurisprudencial en el caso de la estabilidad laboral y ocupacional reforzada” estudia el desarrollo de los derechos de estabilidad laboral reforzada y precisa que gran parte del mismo tiene lugar gracias a la jurisprudencia, especialmente de la Corte Constitucional, exhortando a los demás poderes al cumplimiento del derecho de igualdad de la Carta Magna.

De igual manera, Monterroza (2020) indica en “La legislación sobre licencias de maternidad y paternidad como factor de igualdad entre hombres y mujeres: el caso colombiano” estudia cronológicamente las iniciativas legislativas del Congreso de la República respecto a las licencias de maternidad y paternidad con un enfoque de género, atendiendo a la equiparación de las cargas propias de la vida familiar, así como la conciliación de las mismas con la vida laboral. Bajo esta misma mirada, Solano (2019) evalúa en “Estabilidad ocupacional reforzada en Colombia: una mirada crítica desde la jurisprudencia” los pronunciamientos dados por Altos Tribunales. En específico, respecto a mujeres en embarazo y lactancia, demuestra el desarrollo jurisprudencial, siendo especialmente enfático en los pronunciamientos referidos a mujeres que trabajan bajo la modalidad de contrato de prestación de servicios, por el importante porcentaje de mujeres que laboran a través del mismo.

Bajo el mismo supuesto, en la recopilación jurisprudencial realizada por Riaño y Ortega (2018) en “La modificación de la protección laboral reforzada para mujeres embarazadas en el trabajo, cuando el empleador desconoce su estado de gestación” se hace un estudio al análisis de casos que llegan por la Corte Constitucional y la proporcionalidad en la carga de la prueba para el empleador que desconoce el estado de gravidez de la mujer, pero teniendo en cuenta la desigualdad de acceso en el ámbito laboral a las mujeres, especialmente aquellas que están en embarazo o son madres.

Igualmente, es importante resaltar el estudio realizado por Trujillo y Arango en “Derecho a la estabilidad laboral reforzada de mujer embarazada: análisis de la tutela 043/20 de la Corte Constitucional (2022). En dicha disertación, se abordan los alcances de esta sentencia, entendiendo su relevancia en la estabilidad laboral de las mujeres embarazadas. Paralelamente, aborda el estudio de las sentencias de este órgano de cierre como mecanismo de corrección constitucional en el tema de protección reforzada en mujeres.

La tercera línea pretende abarcar el estudio del fuero de maternidad en Colombia, así como las posibilidades de acceso en mujeres a la empleabilidad, en concordancia con el desarrollo personal y familiar, atendiendo al deber del Estado para propender por los mismos. Para ello, el texto “De la estabilidad laboral relativa, ¿a la estabilidad laboral absoluta? Estabilidad laboral reforzada en el empleo” de Camacho y Ramirez (2017), se revisa en especial, la razonabilidad respecto al conocimiento del estado de la mujer. De igual manera, es importante incluir en esta línea de avance doctrinal a “A mí me gustaría pero en mis condiciones no puedo”: maternidad, discriminación y exclusión en el trabajo formal de confección en Colombia (2022), atendiendo a la crítica que hace a la naturalización del cuidado de las infancias como un rol exclusivamente femenino.

Con el estudio de los textos mencionados puede concluirse que (i) diferentes autores y autoras resaltan la importancia de los precedentes de la Corte Constitucional incluso más que la normatividad y reglamentación; (ii) los índices de empleabilidad de las mujeres se ven directa y proporcionalmente afectados por su condición de madre, entendiendo que aun pese al marco jurídico ya citado, aún persiste la discriminación a la mujer en el acceso al empleo y a su desarrollo profesional; (iii) no solo son los factores externos los que no permiten la armónica resolución de las facetas de la vida de la mujer, sino que es también la carga de las labores y oficios de la casa, así como la persistencia de roles patriarcales asignados a la mujer como lo son la atención irrestricta al marido, la responsabilidad concentrada para con la crianza de los hijos, hijas y otros miembros del hogar que requieren asistencia prioritaria como las y los adultos mayores, las que impiden que la igualdad en las condiciones laborales frente a sus pares masculinos.

Ahora bien, es importante entender que las discusiones relacionadas a la feminización de ciertas labores, de la crianza, y en la conquista del posicionamiento de las mujeres en carreras masculinizadas¹³⁰ y espacios antiguamente conformados solo por hombres no ha sido ajeno a las discusiones feministas, especialmente desde sectores marxistas-feministas, decoloniales y lesbofeministas. Estas discusiones se sitúan especialmente en el siglo XX, pero se debe dejar constancia del invaluable papel de las teorías feministas en temas de derecho laboral desde las primeras discusiones alrededor del trabajo puesto que, si en el sur global ha habido un sujeto explotado por las lógicas capitales y neoliberales, ese sujeto es la mujer.

La escritora y galardonada poeta Adrienne Rich (1978) por ejemplo desde su posicionamiento como madre lesbiana, indica el papel de la sociedad misógina en la explotación y subordinación de las mujeres a través de la maternidad. Señala, por ejemplo, que esta institución es desvalorizada en las esferas pública y privada pese a ser central en la sociedad de hoy en día. El ser madre, en una sociedad patriarcal, se convierte entonces en una condición que automáticamente define y encierra a la mujer, obstaculizando el acceso de ella al trabajo remunerado y limitando su autonomía económica. O por su parte, la literata y filósofa Audre Lorde (1984) llama la atención desde su posicionamiento no solo como lesbiana, sino entendiéndose desde la negritud, destacando cómo las mujeres negras y de color enfrentan una opresión económica interconectada y cómo la discriminación racial y de género impacta sus oportunidades laborales y sus condiciones de vida.

Bajo la misma línea argumentativa, la filósofa Bell Hooks en su extensa obra aborda la explotación económica y la subvaloración del trabajo feminizado. Por ejemplo, en su texto "Feminist Theory: From Margin to Center" (1984) argumenta que la valoración que se le da al trabajo realizado por los hombres ha sido reconocida históricamente con mayor cuantía que el de sus pares mujeres, siéndoles negada una plusvalía acorde y marginándolas a la mala remuneración. Este escenario con mayor fuerza y negando la historicidad de las labores esenciales realizadas por las mujeres negras.

De igual manera, autoras latinoamericanas como Silvia Federici (2018) también han estudiado la desigualdad de género en el ámbito laboral y económico, y se detiene con especial cautela en el rol de madre que cumple la mujer, pues pese a que el trabajo reproductivo es pilar del sistema de producción, este se ha considerado casi nulamente en los análisis económicos, siendo subestimado y en raras ocasiones remunerado. Estas consideraciones entonces denuncian la falta de voluntad política y social por el reconocimiento del trabajo de las mujeres madres tanto dentro como fuera del seno familiar.

En conclusión, la convergencia de las distintas autoras aquí mencionadas indica que, aunque ha existido un interés desde distintos sectores al estudio de las condiciones de las madres trabajadoras- entendiendo las distintas matrices de opresión que viven con mayor fuerza mujeres negras, empobrecidas o campesinas-, persiste la consecución por la equidad de género en el contexto laboral y económico. Con ellas, se puede argüir que se han cimentado sólidas

¹³⁰ Debe tenerse una consideración especial y meticulosa con este enunciado. Si bien se exalta el papel de la mujer al abrirse paso en espacios abiertamente discriminatorios para ellas, es válido hacer la pregunta: ¿Qué mujeres han llegado a irrumpir los llamados "techos de cristal"? Por supuesto, hay una predominancia en estos cargos por mujeres blancas, clase alta, heterosexuales y de ciudad. No es sólo entonces una cuestión de género, y no debe caerse en la falacia de considerar la discriminación hacia las mujeres como única matriz de dominación, sino que se han de entender la racialización y el empobrecimiento como parte de un sistema colonial que mantiene jerarquías sobre distintos cuerpos. Para mayor profundización, se puede remitir a estudios decoloniales con autoras como Ochy Curiel o Aníbal Quijano.

bases teóricas para la perpetuación de la interpelación y el cuestionamiento de las desigualdades arraigadas en estas esferas. Discusiones que, en cada ciudad y tiempo específico, deben ajustarse y responder a las exigencias de los diferentes grupos sociales. En el caso bajo estudio, las mujeres que buscan un desarrollo familiar no aislado del profesional, cuestión que puede considerar incluso, el porqué de la división colonial de los roles “público” y “privado” en la sociedad.

5. Caso Concreto: Secretaría Distrital de Movilidad (SDM)

A continuación entonces, teniendo en cuenta el marco doctrinal, normativo, reglamentario y de acuerdos en los que se ven amparados los derechos de las mujeres gestantes, lactantes y madres, es más que necesario revisar si la implementación de todas las figuras aquí nombradas es o no realmente puesta en práctica. Por lo anterior, en el presente trabajo se busca no solo garantizar un análisis descriptivo de la situación de hoy en día las madres y futuras madres que en razón a su derecho a la igualdad buscan tener armonía en las facetas laboral y familiar, sino que se buscó a través de una entidad distrital, revisar el real cumplimiento de estas medidas. Se ha elegido metodológicamente a la Secretaría Distrital de Movilidad en atención a distintas aristas metodológicas que hacen de esta entidad de Bogotá un punto de referencia preciso y un objeto de estudio que abre las puertas a la interpretación de la situación material del grupo poblacional en estudio.

En primer lugar, se considera relevante estudiar una entidad pública, entendiendo que es el Estado y sus diferentes entes quienes deben marcar la pauta en el cumplimiento de deberes constitucionales como los anteriormente nombrados y en la materialización de las acciones positivas que a través de decretos, leyes y normas se promulgan. En segundo lugar, se elige una entidad en Bogotá, entendiendo que es un distrito de categoría especial; es decir, cuenta con un monto considerablemente alto de recursos, y así mismo se debe ver reflejado en la financiación de políticas públicas tan necesarias como se ha argumentado en esta investigación. En tercer lugar, se elige una Secretaría como la SDM puesto que, al igual que la Secretaría Distrital de Hacienda, no solo recibe del distrito recursos públicos, sino que también recauda dinero a través de mecanismos pecuniarios desde las infracciones al tránsito y transporte como bien la faculta la Ley 769 de 2002 (Código Nacional de Tránsito Terrestre), el componente económico entonces, se considera a priori de la comunicación dada, no ha de ser una limitación para esta entidad. A manera de presentación, se precisará de manera general y a manera descriptiva las funciones de esta entidad.

6. SDM: misión, visión y estructura general

La Secretaría Distrital de Movilidad está reglamentada en distintos acuerdos, resoluciones y decretos como lo son el Acuerdo 257 de 2006 del Concejo de Bogotá D.C; el Decreto 567 de 2006 proferido por la Alcaldía Mayor de Bogotá; el Decreto 672 de 2018 Alcaldía Mayor de Bogotá, D.C; el Decreto 182 de 2022 Alcaldía Mayor de Bogotá, D.C. y el Acuerdo Distrital 257 de 2006. En este último se precisa que hace parte del “Sector Movilidad” así como el Instituto de Desarrollo Urbano – IDU; el Fondo de Educación y Seguridad Vial – FONDATT; la Unidad Administrativa Especial: Unidad Administrativa Especial de Rehabilitación y Mantenimiento Vial; la Empresa de Transporte del Tercer Milenio -Transmilenio S.A; la Terminal de Transporte S.A.; y recientemente incluida, la Empresa Metro de Bogotá. En el artículo 108 de dicho acuerdo se indica que su objeto es:

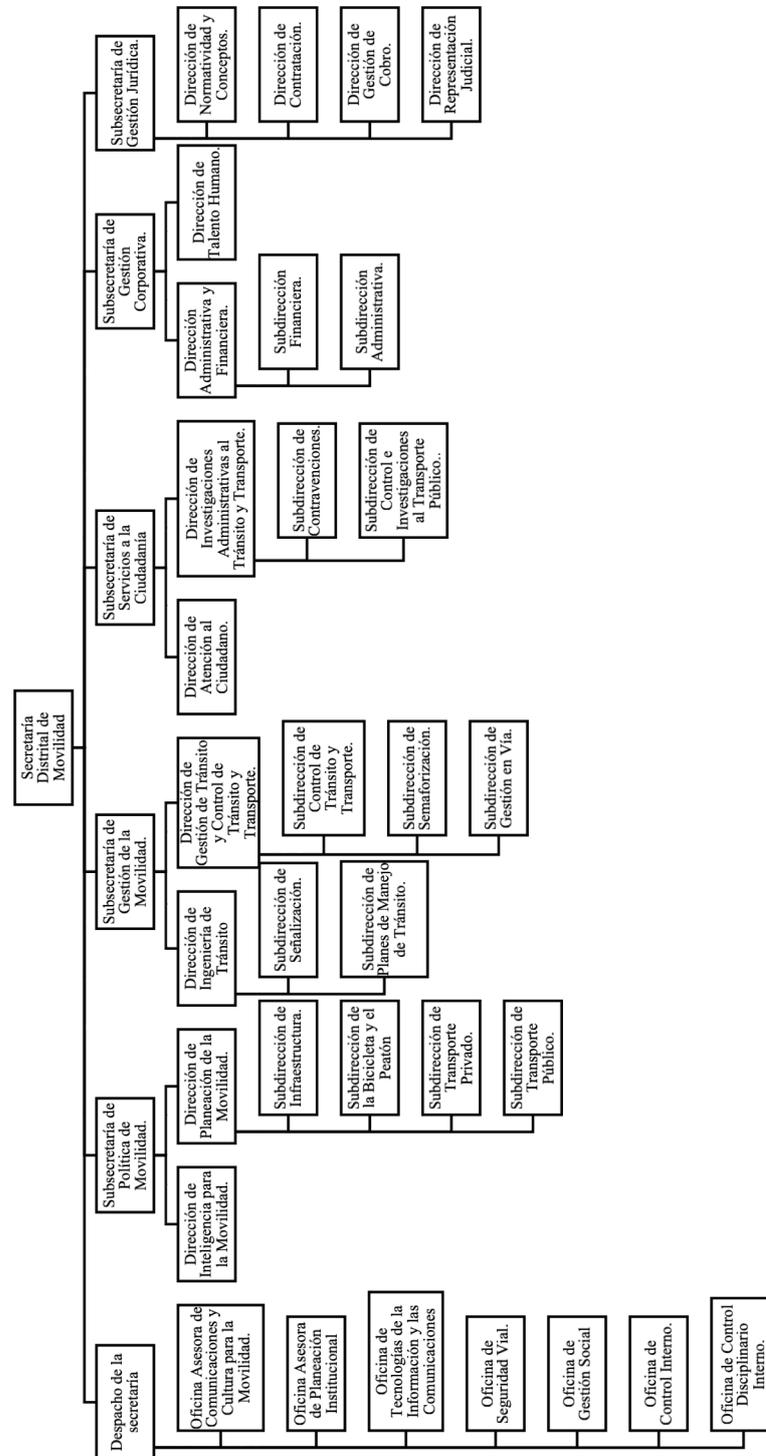
“orientar y liderar la formulación de las políticas del sistema de movilidad para atender los requerimientos de desplazamiento de pasajeros y de carga en la zona urbana, tanto vehicular como peatonal y de su expansión en el área rural del Distrito Capital en el marco de la interconexión del Distrito Capital con la red de ciudades de la región central, con el país y con el exterior.” (Acuerdo Distrital 257, 2006)

Entre sus numerosas funciones, positivizadas también en dicho artículo del Acuerdo Distrital, resaltan: fungir como autoridad de tránsito y transporte; vigilar el cumplimiento de las normas de tránsito; Regular y controlar las modalidades de transporte no motorizados y peatonal; Regular y controlar el transporte público individual; Regular y vigilar el sistema de señalización y semaforización; Planear, coordinar y controlar la operación, entre otros mecanismos de seguridad vial, de la semaforización y señalización de los segmentos viales del Distrito Capital, entre otros. (2006)

Así mismo, es necesario al hablar de esta entidad atender al Decreto 567 de 2006, “Por el cual se adopta la estructura organizacional y las funciones de la Secretaría Distrital de Movilidad, y se dictan otras disposiciones”. Allí, además de especificar las funciones que como entidad le corresponden, refiere a la estructura organizacional organiza las funciones de sus dependencias. De igual manera, la estructura organizacional de esta entidad ha sido reestructurada de manera numerosa en comparación a otras entidades de mismo nivel, y la última modificación está reglamentada en el Decreto 182 de 2022. A través de la lectura del mismo se puede sintetizar

en la existencia de un despacho y cinco subsecretarías como se muestra en el gráfico a continuación:

7. Reglamentación interna y aplicación de la SDM respecto a mujeres en embarazo, lactancia y gestación.



Gráfica 1: Estructura Organizacional SDM- Elaboración propia.

La Secretaría Distrital de Movilidad cuenta con una matriz integrada de cumplimiento legal en un proceso de gestión jurídica liderado por el Sistema Integrado De Gestión Distrital Bajo El

Estándar MIPG revisada y estudiada para la articulación de la presente investigación. Allí, puede observarse la normatividad vigente de manera interna en la Entidad. Por lo anterior, pudo encontrarse en relación al bienestar de las madres lactantes, gestantes y de infancias que es tenida en cuenta la directiva distrital 002 de 2017 Alcaldía Mayor de Bogotá, D.C. de los "Lineamientos de Bienestar en las Entidades Distritales"- Alcaldía Mayor de Bogotá, D.C. - Tiempo con bebés, Tarde de juego, Salas amigas de la familia lactante”.

Ahora bien, se encontró que esta Secretaría promueve desde las áreas de Seguridad y Salud en el Trabajo a través de la campaña interna “¡Tu felicidad nos mueve!”, y de la Dirección de Talento Humano y el equipo técnico EFR adscrito a la Subsecretaría de Gestión Corporativa una serie de acciones de bienestar en beneficio no solo de las madres sino de las familias con infancias y adolescencias. A través de investigación personal y en respuesta a derechos de petición¹³¹, en el año 2022 se pudo constatar la realización de las siguientes actividades en distintas periodicidades y con una o varias sesiones:

- a. La Secretaría Distrital de Movilidad cuenta en las sedes de Calle 13 y Paloquemao con espacios dotados de los elementos necesarios para apoyar el Pla-A (Amamantar) y personal capacitado para acompañar este proceso en beneficio de las madres gestantes, lactantes o padres interesados en conocer el tema, así como a niños y niñas parte de la familia de la lactante.
 - i. Según la dirección de Talento Humano, la estrategia de Las Salas Amigas de la Familia Lactante- Laborales se encuentra implementada desde el año 2014.
 - ii. Se encuentra que hay un equipo de cuatro personas para atender las Salas Amigas de la Familia Lactante Laborales de las cuales tres son auxiliares de enfermería y cuentan con certificado de cualificación en lactancia materna y alimentación saludable, y una cuarta persona, que es Técnico/a en Administración de Recursos Humanos y también cuenta con el certificado de cualificación en lactancia materna y alimentación saludable.
 - iii. Dentro de los hallazgos se encontró que el horario de atención con acompañamiento es desde las 7:00 am a 6:00 pm, y que fuera de ese horario la madre puede solicitar la llave al personal de vigilancia para el acceso, con autorización.
 - iv. La entidad así mismo cuenta con consejería en lactancia materna y alimentación complementaria a la que madres y padres pueden acceder a través de un formulario de google docs que es remitido al correo de los y las funcionarias con una periodicidad mensual, por la Intranet y pantallas con las que cuentan las sedes. Dichas capacitaciones se programan en dos ciclos al año, un ciclo por semestre para la correcta operación de las Salas amigas de la Familia Lactante-Laboral.
 - v. Se brindan capacitaciones virtuales periódicas por medio de la plataforma Teams dirigidas a las familias de la SDM en las que se enseñan temas como la extracción, conservación, transporte y suministro de leche materna; así como técnicas de amamantamiento y otros temas relevantes.

¹³¹ Respuestas radicadas con los números 202362001433771 y 202362000301941 al derecho de petición número 312023.

- b. Ni la carga laboral ni las cargas mensuales de las trabajadoras madres disminuye durante la época de lactancia, pese a que no pueden trabajar la misma cantidad de horas al mes¹³².
- c. La Secretaría Distrital de Movilidad cumple con la Directiva 002 de 2017 de la Alcaldía Mayor de Bogotá enfocándose en tres situaciones: Implementación de la Sala Amiga para las madres lactantes, Tiempo Preciado con los Bebés y Tarde de Juegos, que al día de hoy se encuentran en las medidas EFR.
 - i. La Directiva 002 de 2017 según la dirección de Talento Humano, es socializada a través de todos los medios de comunicación de los que dispone la Secretaría, página web, Intranet, correos electrónicos, carteleras digitales y boletines.
 - ii. Para el año 2022, en el área de bienestar de la entidad se registraron doce (12) solicitudes concernientes al permiso “Tarde de Juegos” de las cuales fueron aprobadas por parte del jefe inmediato quien es el servidor competente para el efecto. Para el efecto, el o la funcionaria debe diligenciar un formato nombrado como PA02-IN12F01-Solicitud de Licencias y Permisos, el cual debe contar con el visto bueno del jefe inmediato.
- d. Se garantiza el permiso del día de la familia de manera semestral con el objetivo de que trabajadores y trabajadoras disfruten un día en sus respectivos hogares. Para el año 2022 se solicitó dicho día por 508 funcionarios y funcionarias.
- e. En la Ley 1857 de 2017 se habla de la convención de horarios para el cumplimiento de los deberes familiares; sin embargo, la entidad no contesta respecto a la flexibilización permanente de dichos horarios, sino a los ocasionales, registrando que en el primer semestre del año 2022, se concedieron doscientos veintiocho (228) y en el segundo semestre de dicho año, doscientos ochenta (280), para un total de quinientos ocho (508) permisos en el año. El número de solicitudes presentadas por mujeres durante el primer semestre de 2022, fue de ciento uno (101), y los hombres formularon ciento veintisiete solicitudes. En el segundo semestre el mismo año, en el primer caso se presentaron 125 y en el segundo 155.
- f. Se desarrolló la actividad “¡Babys movidivertidos!” dirigida a los hijos/as de funcionarios de carrera administrativa, provisionales y de libre nombramiento y remoción menores de 4 años.
- g. Se desarrolló la actividad “¡Adolescentes moviaventureros!” dirigida a los hijos/as de funcionarios de carrera administrativa, provisionales y de libre nombramiento y remoción de entre 14 y 17 años de edad.
- h. Se planea llevar a cabo la actividad “Vivamos juntos el Halloween SDM” el día 28 de octubre de este año para celebrar el Halloween a hijos/as de funcionarios de carrera administrativa, provisionales y de libre nombramiento y remoción.

¹³² Al hacer uso del derecho a una hora diaria destinada a amamantar que se refirió en normativa anteriormente descrita.

Con los hallazgos anteriores, se puede identificar que la entidad bajo estudio cumple con los estándares a nivel distrital, regional y nacional con la normatividad que comprende este tema; sin embargo, a continuación, se procederá a revisar las fallas sistemáticas en las que, pese al balance general positivo, falla esta Secretaría.

8. Problemas encontrados

- a. Pese a que la entidad cumple con medidas como la hora de amamantamiento y disfrute del menor de un año, no logra comprobar que baja la carga laboral de la madre. Lo anterior lleva a concluir que, pese a que la mujer puede elegir pasar menos tiempo en la entidad, o cuidando a su bebé, no se le garantiza así mismo, que la carga laboral va a permitir estos espacios. Así, se logra un efecto contrario al precisado por el derecho internacional, pues ahora la mujer deberá cumplir con una mayor carga laboral y deberá cumplirla en menos tiempo, dejándola en desventaja con sus pares.
- b. Dentro de las medidas halladas no se encuentra ni a nivel de la entidad, distrital o nacional medidas que procuren de manera directa atacar los prejuicios y roles de género impuesto a la mujer. Si bien se procuran distintas actividades enfocadas no solo a las mujeres, sino a las familias con infancias y adolescencias, es también importante generar campañas de concientización de la división equitativa de los quehaceres del hogar, en los que se incluye la crianza del infante.
- c. La mayoría de medidas tomadas por esta entidad son explícitas en reconocer que van dirigidas a hijos de funcionarios de carrera administrativa, provisionales y de libre nombramiento y remoción, dejando por fuera a la mayoría de trabajadores, quienes se encuentran laborando bajo la modalidad de prestación de servicios. Lo anterior, implica una discriminación abierta a los hijos de los últimos, entendiéndose que se deja por fuera a gran parte de los y las empleadas, generando brechas intergrupales que afectan la integridad y la dignidad de quienes se ven afectadas y afectados.
- d. Pese a que existen medidas normativas de discriminación positiva a madres y a padres de la Entidad, no existen garantías para el uso de las mismas. Por ejemplo, al cuestionar a la Secretaría respecto a si existe algún tipo de disminución en las cargas laborales para los empleados que hagan uso de la Tarde de Juego, indica que “No hay disminución de las metas mensuales ni de la carga laboral, toda vez que los funcionarios se sienten no solo valorados, sino que su entorno familiar es tenido en cuenta, lo cual permite que en los servidores se consolide un sentido de pertenencia hacia la Entidad y los motive para desempeñar sus actividades laborales con mayor compromiso y responsabilidad orientado hacia el resultado y alcance de las metas institucionales. De otro lado, medidas o beneficios como permiso “Tarde de Juegos”, redundan a su vez en el fortalecimiento de los vínculos familiares, especialmente entre Padres e Hijos, en un espacio de descanso y entretenimiento como lo es el receso escolar.”

9. Sugerencias de Mejora

Con los anteriores problemas, es necesario recoger la investigación y sus resultados generando no solo la identificación de los problemas vigentes, sino también entendiendo la responsabilidad de la jurista investigadora de proponer soluciones a los problemas que identifica, buscando a su vez, que la Secretaría Distrital de Movilidad mejore:

- a. La entidad está cumpliendo la normatividad vigente de manera literal y sistemática; sin embargo, se queda corta en evidenciar la realidad material de sus trabajadores y trabajadoras y se refleja en la invisibilización de los y las contratistas por prestación de servicios y otras modalidades de servicio. Por lo anterior, se aconseja revisar y buscar una integral atención a todos y todas las trabajadoras de la Secretaría Distrital de Movilidad, procurando una real reconocimiento de sus labores en sus políticas internas el bienestar de todas las personas que allí prestan sus servicios.
- b. La tercerización laboral respecto a guardias de seguridad y trabajadoras de servicios generales no permite realizar un trabajo a mayor escala respecto a la totalidad de personal que trabaja dentro de la Entidad física. De igual manera, pese a ser una entidad pública, no les son ofrecidas las mismas prerrogativas para su trabajo a quienes se encuentran contratadas por privados. Se recomienda revisar la viabilidad de la tercerización laboral en entidades públicas, y la posibilidad de ampliación de la planta no solo en funciones administrativas, en atención al respeto a los derechos laborales de todas las personas que laboran en la planta física.
- c. Revisar las cargas laborales impuestas a quienes perciben dichas medidas, entendiendo que es contraproducente reducir el horario de trabajo, pero mantener las metas semanales, mensuales o quincenales que sus pares deben cumplir. Se recomienda generar espacios de diálogo con jefes inmediatos de la trabajadora buscando equilibrios entre las metas planteadas para el grupo, y la justa reducción en atención al estado de la trabajadora.
- d. Generar campañas de concientización de los roles de género presentes en nuestra sociedad, atendiendo a que las políticas públicas deben estar también enfocadas a la eliminación de la división sexual del trabajo que precede la necesidad de estas acciones positivas.
- e. Generar espacios de diálogo directo con las madres, padres y demás miembros de la familia, pues son solo ellos y ellas quienes pueden indicarle a la entidad el camino que deben seguir en la persecución por una Secretaría Distrital de Movilidad más humana, más igualitaria y que aspire a los ideales de un Estado Social de Derecho que propenda por un trabajo humano reconociendo el valor de la crianza.

10. Conclusiones

En el transcurso de esta investigación, se han identificado las bases doctrinales, jurisprudenciales y normativas que precisan diversos problemas en relación con las políticas y medidas implementadas para el bienestar de las mujeres madres trabajadoras en Colombia y con exactitud en Bogotá. También, se han evidenciado problemas que abarcan desde la falta de efectividad en la reducción de la carga laboral hasta la exclusión de ciertos grupos de trabajadoras y la falta de enfoque en la transformación de roles de género arraigados en la sociedad en entidades como la Secretaría Distrital de Movilidad.

A partir de estos problemas, se han elaborado sugerencias de mejora que apuntan a una transformación profunda y significativa en la forma en que se aborda la maternidad y la igualdad de género en el entorno laboral. Por ejemplo, a pesar de que la entidad cumple con medidas como la hora de amamantamiento y el disfrute del menor durante el primer año, no se logra evidenciar una disminución efectiva de la carga laboral de las madres. Esto no solo contraviene el espíritu de las políticas de protección internacional, sino que también puede resultar en un aumento de la carga laboral y, por ende, en una desventaja para las mujeres en comparación con sus colegas. La falta de medidas destinadas a atacar los prejuicios y roles de género impuestos a las mujeres también se destaca como una deficiencia en las políticas actuales.

Además, se ha detectado una discriminación en las medidas adoptadas, ya que muchas de ellas se dirigen específicamente a las/os hijas/os de funcionarias/os de ciertos tipos de contratos, excluyendo así a una parte significativa del personal contratado bajo otras modalidades. Esta discriminación abierta genera divisiones internas que afectan la dignidad y la integridad de las y los empleados. En vista de los problemas encontrados y con el objetivo de mejorar la situación, se han formulado diversas sugerencias de mejora que abarcan áreas como el reconocimiento sin importar su modo de contratación de de todos los trabajadores y trabajadoras, la revisión de la tercerización laboral, la reevaluación de las cargas laborales impuestas y la promoción de una equitativa distribución de las responsabilidades en el hogar.

Por un lado, aunque es palpable la adaptación a la actualidad normativa generando cambios a través de la actualidad jurisprudencial, la entidad debe superar su enfoque limitado en la normatividad y reconocer la realidad material de sus trabajadores, abarcando a todas las empleadas sin distinción de modalidad contractual. Esto implica una revisión exhaustiva y una reestructuración de las políticas internas para garantizar el bienestar de todas las personas que contribuyen al funcionamiento de la Secretaría Distrital de Movilidad.

Por otro lado, la tercerización laboral, especialmente en roles como guardias de seguridad y trabajadoras de servicios generales, debe ser evaluada en su viabilidad y conveniencia en entidades públicas. Se requiere igualdad en las prerrogativas laborales para aquellas empleadas contratadas por terceros y contratadas directamente por la entidad. Además, se recomienda una revisión de las cargas laborales impuestas a quienes se benefician de las medidas, ya que reducir el horario de trabajo sin ajustar las metas laborales puede resultar contraproducente. Para lograr una transformación efectiva, se deben generar espacios de diálogo con los supervisores directos de las trabajadoras para encontrar un equilibrio entre las metas del grupo y las necesidades individuales.

Un reto importante que ahora enfrenta la entidad es el ajuste en concordancia a la reciente Ley 2306 de 2023. La promulgación de la misma marca un hito legislativo que demanda la alineación de la Secretaría Distrital de Movilidad con sus preceptos. Esta ley, orientada a fomentar la salvaguardia de la maternidad y la primera infancia, concomitantemente con la creación de espacios idóneos para la lactancia materna en el ámbito público, ostenta una significativa relevancia normativa.

En ella no solo se configura nítidamente la responsabilidad de honrar y coadyuvar el derecho de las mujeres progenitoras a amamantar en entornos públicos, exento de cualquier discriminación o restricción, sino que también se instituye el imperativo para las entidades territoriales y establecimientos privados concretamente delimitados, de concebir o adecuar espacios propicios para la lactancia en áreas con elevada concurrencia de individuos, con la finalidad de proveer a las madres en etapa de lactancia un recinto apropiado para alimentar a sus infantes.

En adición, esta legislación altera algunos aspectos relacionados con el reposo remunerado durante el período de lactancia, entendiendo este proceso hasta los dos años del bebé, presentándose como una estrategia de salvaguardia tanto de la maternidad como de la primera infancia. La aplicación de la Ley 2306 de 2023 otorgará a la entidad la posibilidad de progresar hacia una atmósfera laboral más justa y respetuosa, reconociendo la trascendencia de la maternidad y la lactancia en la salud de las mujeres y su círculo familiar.

Es entonces importante el reconocimiento de las diferentes matrices de poder que atraviesan a las mujeres- en este caso, de la SDM- que no permiten el libre desarrollo de sus maternidades. No debe pues entenderse a esta población como un grupo homogéneo cuya correcta y justa vivencia del ser madre se dará con una única aplicación o acción concreta, sino reevaluando discursos propios de una estructura social patriarcal, racista, heterosexuada y centralista, en donde deben ser incluso consultadas, no solo a trabajadoras (directas o indirectas bajo otro tipo de contrataciones) sino también a las madres de las hijas/os de trabajadores hombres de la entidad, en cuanto la división de labores del cuidado no remuneradas también corresponde a ellos.

Las entidades públicas (y por supuesto, también privadas) deben propender por el disfrute pleno de la maternidad, en bienestar del menor, pero por ningún motivo alienándolo o dejando de lado el bienestar de la madre, entendiendo a esta no solo a través de su rol reproductivo, sino como una sujeta viva y multidimensional. Es deber social abandonar las ideas deshumanizantes hacia las madres en una estructura de opresión que la objetifica y relega a las labores del cuidado no remuneradas. Me niego a considerar digna una sociedad que nos obliga a las mujeres a elegir entre la falsa dicotomía de ser “buenas trabajadoras” o “buenas madres”, como si fueran categorías excluyentes, culpabilizándonos de elegir un camino u otro, bien sea por un falso liberal discurso de empoderamiento femenino, o por un mandato social intrínseco a nuestro cuerpo sexuado de mujer. La maternidad no puede ser quebrada, deshumanizada ni pensada desde un punto de vista incapacitante por las lógicas divisorias del trabajo colonial. Es deber del Estado y la sociedad trabajar de la mano de las mujeres en la búsqueda por el derecho a vivir una maternidad deseada, amorosa, comunitaria y feliz.

Finalmente, la búsqueda de una mejora significativa en la calidad de vida de las mujeres madres trabajadoras, como resultado de esta investigación, no solo representa una necesidad actual, sino una deuda histórica que abarca múltiples dimensiones de desigualdad. Esta deuda no puede ser saldada únicamente en los espacios laborales tradicionalmente asociados a mujeres blancas,

sino que requiere un enfoque integral que considere tanto la feminización del trabajo como la intrincada realidad de la racialización laboral. Esto implica reconocer a todas las trabajadoras, con enfoque diferencial, para así lograr una transformación genuina en la vida laboral y personal de todas las mujeres madres en la entidad. La feminización y la racialización del trabajo están entrelazadas y, por lo tanto, cualquier avance debe considerar ambas dimensiones como parte integral del proceso hacia un proyecto humanizador. La búsqueda entonces, es poder construir una Bogotá donde las mujeres no tengan que decidir entre los occidentales “roles” de ser “cuidadora” o “proveedora”; sino a futuro, poder ser parte de una organización social donde se atiende a la integralidad del ser humano, donde el rol familiar no deba de ser sacrificado ante la precarización del cuidado en las sociedades occidentalizadas de la Abya Yala.

Referencias:

- Alcaldía Mayor de Bogotá. (2017) Directiva 002 de 2017 Alcaldía Mayor de Bogotá, D.C. Lineamientos de Bienestar en las Entidades Distritales.
- Almanza Junco, J. E. (2021). Constitución alización de los derechos laborales a través del desarrollo jurisprudencial en el caso de la estabilidad laboral y ocupacional reforzada. *Revista de Estudios Socio-Jurídicos*, 23(1), 1-17. [Publicación electrónica previa a la impresión] <https://doi-org.ezproxy.unal.edu.co/10.12804/revistas.urosario.edu.co/sociojuridicos/a.10026>
- Arendt, H. (1958). *La condición humana*. Paidós.
- Aristóteles. "Ética a Nicómaco Trad. J. Palli, Editorial Gredos, Madrid 1985.
- Camacho-Ramírez, A. (2017) Constitución Política de Colombia [Const]. Art. 43. 7 de julio de 1991 (Colombia). De la estabilidad laboral relativa, ¿a la estabilidad laboral absoluta? *Estabilidad laboral reforzada en el empleo*.
- Cepeda, M. (1992) *Los derechos fundamentales en la Constitución de 1991*, Bogotá, Temis.
- Concejo de Bogotá. (2011) Acuerdo 480 de 2011 Concejo de Bogotá, D.C. Por medio del cual se establecen políticas para la adopción de las salas amigas de la familia lactante en el ámbito laboral en las entidades distritales y se dictan otras disposiciones.
- Congreso de la República. Ley 1823 de 2017 (enero 4). Ley 1823 de 2017 “Por medio de la cual se adopta la estrategia salas amigas de La familia lactante del entorno laboral en entidades públicas territoriales y empresas privadas y se dictan otras disposiciones”.
- Consejo Económico y Social de las Naciones Unidas. COMISIÓN DE DERECHOS HUMANOS Subcomisión de Promoción y Protección de los Derechos Humanos, 53º período de sesiones, Tema 5 del programa provisional. Consultado en: https://digitallibrary.un.org/record/467997/files/E_CN.4_Sub.2_2002_21-ES.pdf
- Dunn, W. (2008). *Public Policy Analysis: An Introduction* (4ta ed.). United States: Prentice Hall.
- Secretaría de Integración Social. (2019). En Bogotá, certificadas 152 ‘Salas Amigas de la Familia Lactante’. Consultado en: <https://www.integracionsocial.gov.co/index.php/noticias/93-noticias-infancia-y-adolescencia/3613-en-bogota-certificadas-152-salas-amigas-de-la-familia-lactante>
- Faraldo Cabana, Cristina (Dir.), *Cuestiones actuales sobre el trabajo de la mujer y su protección social*, Tirant Lo Blanch, Valencia, 2010.
- Herrera, M. (2020) ¿La dignidad cabe en un bolsillo? Reflexiones sobre la protección de la mujer embarazada, frente al delito de discriminación en Colombia. *Inciso*, 22(1) ; 75-101.
- hooks, B. (1984). *Feminist Theory: From Margin to Center* (3rd ed.). Routledge. <https://doi.org/10.4324/9781315743172>
- Lorde, A. (2021). *Sister Outsider: Essays and Speeches*. Tantor Audio.

- McCRUDDEN, Christopher (1991): "Introduction" –Ley Antidiscriminación- (Anti-Discrimination Law). Dartmouth. Aldershot.
- McLaren, P. (2005). La vida en las escuelas. Una introducción a la pedagogía crítica en los fundamentos de la educación. México: Siglo XXI.
- Mignolo, W. (2003). Un paradigma otro: colonialidad global, pensamiento fronterizo y cosmopolitismo crítico. Madrid: Akal
- Meny, I, & Thoenig. (1992). La aparición de los Problemas Públicos. Las Políticas Públicas. España: Ariel Ciencia Política.
- Ministerio de Salud y Protección Social (2018). Resolución 2423 de 2018 Ministerio de Salud y Protección Social. Por la cual se establecen los parámetros técnicos para la operación de la estrategia Salas Amigas de la Familia Lactante del Entorno Laboral.
- Monterroza, V. (2020). La legislación sobre licencias de maternidad y paternidad como factor de igualdad entre hombres y mujeres: el caso colombiano. PRECEDENTE 2020 VOL. 17 / JULIO-DICIEMBRE, 69-96. CALI – COLOMBIA.
- Parejo, L. Estado Social y administración pública. Madrid, Civitas, 1993.
- ONU: Asamblea General, Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos. Adoptado y abierto a la firma, ratificación y adhesión por la Asamblea General en su resolución 2200 A (XXI), de 16 de diciembre de 1966, 16 Diciembre 1966, Naciones Unidas, Serie de Tratados, vol. 999, p. 171.
- Organización de los Estados Americanos (OEA), Convención Americana sobre Derechos Humanos "Pacto de San José de Costa Rica", 22 Noviembre 1969.
- ONU: Asamblea General, Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. Adoptado y abierto a la firma, ratificación y adhesión por la Asamblea General en su resolución 2200 A (XXI), de 16 de diciembre de 1966, 16 Diciembre 1966, Naciones Unidas, Serie de Tratados, vol. 993, p. 3.
- OEA: (Convención de Belém do Pará) Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer.
- ONU: Comité para la Eliminación de la Discriminación Contra la Mujer (CEDAW), Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer : Respuestas a la lista de cuestiones y preguntas relativas al examen del informe inicial y los informes periódicos segundo y tercero combinados : Pakistán, 1 Marzo 2007, CEDAW/C/PAK/Q/3/Add.1
- Ortega y Riaño (2018). NOVEDAD JURISPRUDENCIAL: LA Modificación DE LA Protección Laboral Reforzada PARA Mujeres Embarazadas EN EL Trabajo, CUANDO EL Empleador DESCONOCE SU Estado DE Gestación. ISS N 1794 -5216Univ. Estud. Bogotá (Colombia) N° 18: 155-166, Julio-Diciembre 2018.
- Quinche, M. (2020). Derecho Constitucional Colombiano. Séptima edición. Editorial Temis S.A
- Quintero, G. et al. (2011). Metodología para la actuación preventiva de la Procuraduría General de la Nación en las diferentes etapas del ciclo de las políticas públicas. Bogotá: Procuraduría General de la Nación.
- Ramírez-Bustamante, Natalia (2019). "A mí me gustaría pero en mis condiciones no puedo". Maternidad, discriminación y exclusión en el trabajo formal de confección en Colombia. Revista CS, núm. especial, 241-270. <https://doi-org.ezproxy.unal.edu.co/10.18046/recs.iEspecial.3239>
- Rich, A. (1978). Of woman born: Motherhood as experience and institution. Frontiers, 3(2), 77. <https://doi.org/10.2307/3346405>
- Rousseau, J. J. (1754). Discurso sobre la economía política.
- Sánchez Alvarez, M. (2008). La protección de la maternidad en el campo laboral a la luz de la corte constitucional. Uniandes.

Solano, E. (2019). Estabilidad ocupacional reforzada en Colombia: una mirada crítica desde la jurisprudencia. JURÍDICAS CUC, vol. 15, no. 1, pp. 47-68, DOI: <http://dx.doi.org/10.17981/juridcuc.15.1.2019.02>

Torres-Melo, J; Santander-J. (2013) Introducción a las Políticas Públicas: Conceptos y herramientas desde la relación entre Estado y ciudadanía. Procuraduría General de la Nación.

Trujillo, D. M.; Arango, A. I. (2022). Derecho a la estabilidad laboral reforzada de mujer embarazada: análisis de la tutela 043/20 de la Corte Constitucional. Nuevo Derecho; 18(30): 1-11. <https://doi.org/10.25057/2500672X.1437>

Verino, Cecilia Laura. Federici, Silvia (2018) El Patriarcado Del Salario. Críticas Feministas Al Marxismo, Traficantes De Sueños, Madrid, Pp. 121. 2019.

Žižek, S. (2008). En defensa de la intolerancia. Madrid: Ediciones Sequitur.

Referencias Jurisprudenciales

Corte Constitucional. Sentencia T-406/92. (1992), 5 de julio de 1992. M.P. Ciro Angarita Barón.

Corte Constitucional. Sentencia T-084/18. (2018) 5 de marzo de 2018. M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado.

Corte Constitucional. Sentencia de Constitucionalidad nº 118/20 de Corte Constitucional, 15 de Abril de 2020. M.P: Antonio José Lizarazo Ocampo.

Corte Constitucional (2020). Sentencia de Tutela T-438/20. M.P. Diana Fajardo Rivera.

Corte Constitucional. Sentencia SU075/18 (2018) 24 de julio de 2018. M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado.

Corte Constitucional. Sentencia C-530/93 (1993) 11 de noviembre de 1993. M.P. Alejandro Martínez Caballero.

Corte Constitucional. Sentencia T-043/20 (2020). 10 de febrero de 2020. M.P. José Fernando Reyes Cuartas.

Corte Constitucional. Sentencia T-347/12 (2012). 25 de mayo de 2012. M.P. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub.