

Bogotá, D. C.

Doctora
KATY MINERVA TOLEDO MENA
Subdirectora de Talento Humano
Dirección de Gestión Corporativa
Secretaría Distrital de Hacienda
Carrera 30 N° 25 -90
NIT. 899999061
kmtolledo@shd.gov.co



Ciudad

CONCEPTO

Referencia	2021IE010113
Descriptor general	Laboral Administrativo
Descriptores especiales	Régimen jurídico de los fondos de empleados
Problema jurídico	¿Cuál es la normatividad aplicable a los fondos de empleados?
Fuentes formales	Decreto Ley 1481 de 1989, modificado por la Ley 1391 de 2010; Ley 1527 de 2012, adicionada por Ley 1902 de 2018. Concepto 20181100340001 del 19 de diciembre de 2018, emitido por la Superintendencia de la Economía Solidaria.

IDENTIFICACIÓN DE LA CONSULTA

La Subdirectora de Talento Humano de la Secretaría Distrital de Hacienda manifiesta que en la actualidad la entidad está revisando los formatos de libranzas para que estas se ajusten a la Ley 1527 de abril 27 de 2012, *“Por medio de la cual se establece un marco general para la libranza o descuento directo y se dictan otras disposiciones”*.

No obstante, lo anterior, los fondos de empleados consideran que la mencionada Ley 1527 de abril 27 de 2012, no resulta aplicable a los mismos.

Así mismo, la consultante considera que para resolver la consulta es importante establecer cuál es el vínculo que puede existir entre los fondos y la Secretaría Distrital de Hacienda para que se les pueda dar el tratamiento como fondo de empleados.

Teniendo en cuenta lo anterior se consulta: Cual es la normatividad que debe aplicársele a los Fondos de Empleados para el trámite de libranzas.

CONSIDERACIONES

Se precisa que es función de la Dirección Jurídica de la Secretaría Distrital de Hacienda establecer las directrices para fomentar la unidad doctrinal en la aplicación e interpretación de normas relacionadas con la Hacienda Pública, teniendo en cuenta el ordenamiento jurídico vigente, de conformidad con lo establecido en los artículos 69 y 72 del Decreto Distrital 601 de 2014.

Por esta razón, le corresponde absolver consultas, emitir conceptos jurídicos y prestar asistencia jurídica en asuntos relacionados con temas del personal de la Secretaria Distrital de Hacienda, entre otros.

Por lo anterior, esta Dirección es competente para pronunciarse sobre el objeto de consulta.

A efecto de resolver el problema planteado, se considera pertinente analizar: 1) naturaleza jurídica de los fondos de empleados; 2) Aplicación de la Ley 1527 de abril 27 de 2012 a los fondos de empleados.

1. Naturaleza jurídica de los fondos de empleados

El marco jurídico de los fondos de empleados está previsto en las disposiciones contenidas por el Decreto Ley 1481 de 1989,¹ modificado por la Ley 1391 de 2010.²

En efecto, respecto de la naturaleza jurídica de los fondos de empleados, el artículo 2^o de la referida norma consagra:

*“Artículo 2^o.- Naturaleza y características. Los fondos de empleados **son empresas asociativas, de derecho privado, sin ánimo de lucro, constituidas por trabajadores dependientes y subordinados** con las siguientes características:*

Que se integren básicamente con trabajadores asalariados.

Que la asociación y el retiro sean voluntarios.

Que garanticen la igualdad de los derechos de participación y decisión de los asociados sin consideración a sus aportes.

Que presten servicios en beneficio de sus asociados.

¹ por el cual se determinan la naturaleza, características, constitución, regímenes internos de responsabilidad y sanciones, y se dictan medidas para el fomento de los fondos de empleados.

² Por medio de la cual se modifica el Decreto-Ley 1481 de 1989 y se dictan otras disposiciones.

Que establezcan la irrepartibilidad de las reservas sociales y, en caso de liquidación, la del remanente patrimonial.

Que destinen sus excedentes a la prestación de servicios de carácter social y el crecimiento de sus reservas y fondos.

Que su patrimonio sea variable e ilimitado.

Que se constituyan con duración indefinida.

Que fomenten la solidaridad y los lazos de compañerismo entre asociados.”

Como bien se aprecia, los fondos de empleados son personas jurídicas de carácter asociativo, de derecho privado, sin ánimo o de lucro, constituidas por trabajadores dependientes y subordinados.

Respecto a su constitución, la Ley 1391 de 2010, que modifico al Decreto Ley 1481 de 1989, dispuso:

“Artículo 2°. Vínculo de asociación. El artículo 4° del Decreto-Ley 1481 de 1989 quedará así:

Los Fondos de Empleados podrán ser constituidos por trabajadores dependientes, trabajadores asociados o por servidores públicos.

Parágrafo. Para los efectos de la presente ley, podrán ser asociados las personas que presten servicios a las empresas que generan el vínculo común de asociación, independientemente de la forma de vinculación.” (Resaltado fuera de texto)

Al respecto, es del caso señalar que esta disposición eliminó la obligación que los trabajadores deberían ser “*De una misma institución o empresa*”, como así lo contemplaba originalmente el artículo 4° del Decreto-Ley 1481 de 1989³.

Por lo cual, a partir de la modificación, un fondo de empleados puede ser constituido por servidores públicos que pertenezcan a cualquier orden, sea este nacional o territorial, pues su vínculo de asociación está dado por la calidad de servidor público y no por la condición de pertenecer a una misma entidad o empresa.

³ **“Artículo 4°.- Vínculo de la asociación.** Los fondos de empleados deberán ser constituidos por trabajadores dependientes de instituciones o empresas, públicas o privadas.

Los asociados de un fondo de empleados deberán tener un vínculo común de asociación, determinado por la calidad de trabajadores dependientes, en una de las siguientes modalidades:

De una misma institución o empresa.

De varias sociedades en las que se declare la unidad de empresa, o de matrices y subordinadas, o de empresas que se encuentren integradas conformando un grupo empresarial.

De varias instituciones o empresas independientes entre sí, siempre que éstas desarrollen la misma clase de actividad económica.” (Resaltado fuera del texto)

Respecto al caso en estudio, en el artículo 11 de los Estatutos del Fondo de Empleados para el Ahorro, el Bienestar y la Vivienda- FAVI, se determinó el vínculo del asociado así: *“Podrán ser asociados de FAVI: a) los servidores públicos de entidades que desarrollen actividades en la Rama Ejecutiva, Legislativa, Judicial, departamentos Administrativos e Institutos Descentralizados en toda la Nación. (...)”*, con lo cual se evidencia que el vínculo de afiliación está dado por el hecho de ser servidor público que pertenezca a cualquier entidad que haga parte de las ramas del poder público en Colombia, entre ellas los servidores públicos de la Secretaría Distrital de Hacienda.

2. Aplicación de la Ley 1527 de abril 27 de 2012 a los fondos de empleados

En primer lugar, es necesario mencionar que la Ley 1527 de 2012 reguló el marco general para la libranza o descuento directo, en consideración de lo anterior, la norma define la libranza y los sujetos que en ella intervienen, así mismo creó el Registro Único Nacional de Entidades Operadores de Libranza- RONEOL entre otros. Como ya se ha mencionado, esta ley ha sido modificada parcialmente por la Ley 1902 de 2018, *“Por medio de la cual se establece un marco general para la libranza o descuento directo y se dictan otras disposiciones.”*

El artículo 1º de esta Ley, que se refiere al objeto de la libranza o descuento directo, se refiere expresamente a los asalariados, contratistas o pensionados:

“ARTÍCULO 1o. El artículo 1o de la Ley 1527 de 2012:

Artículo 1o. Objeto de la libranza o descuento directo. El objeto de la libranza es posibilitar la adquisición de productos y servicios financieros o bienes y servicios de cualquier naturaleza, acreditados con el salario, los pagos u honorarios o la pensión <sic>, siempre que medie autorización expresa de descuento dada al empleador o entidad pagadora, quien en virtud de la suscripción de la libranza o descuento directo otorgada por el asalariado, contratista o pensionado, estará obligada a girar los recursos directamente a la entidad pagadora.”

En el mismo sentido, el artículo 2º de la Ley 1902 de 2018 se refiere a las “definiciones aplicables a los productos y servicios financieros adquiridos mediante libranza o descuento directo. El párrafo 4º de esta Ley remite al régimen jurídico especial de los fondos de empleados:

“Artículo 2o. El literal c) del artículo 2o de la Ley 1527 de 2012, quedará así:

(...) “Párrafo 4. “Los fondos de empleados se rigen por el marco regulatorio específico del Decreto-ley 1481 de 1989”.

Este régimen especial de los fondos de empleados se reitera en el artículo 14 de la Ley 1902 de 2018:

“ARTÍCULO 14. *Se adiciona al siguiente artículo a la Ley 1527 de 2012:*

*Artículo 22. Las cooperativas de ahorro y crédito o multiactivas de ahorro y crédito, las asociaciones mutuales **y los fondos de empleo que son regulados por su normatividad especial y vigiladas por la Superintendencia de Economía Solidaria,** pueden ordenar retenciones hasta de un cincuenta por ciento (50%) del salario o pensión, incluido los descuentos de ley. Los descuentos de los operadores de libranza no pueden superar el cincuenta por ciento del neto de salario o pensión.” (Resaltado fuera del texto)*

En este sentido, en la medida en que el objeto de regulación por parte de las Leyes 1527 de 2012 y 1902 de 2018, es la libranza, los fondos de empleados para efectos de descuentos de los pagos autorizados por el asociado al fondo de empleados, deben dar aplicación al marco regulatorio que para el efecto establezca el Decreto Ley 1481 de 1989, por disposición expresa de la norma.

Al respecto, el artículo 55 del Decreto Ley 1481 de 1989 establece:

“Artículo 55º.- Obligación de efectuar y entregar retenciones. Toda persona natural, empresa o entidad pública o privada estará obligada a deducir o retener, de cualquier cantidad que deba pagar a sus trabajadores y pensionados, las sumas que éstos adeuden al fondo de empleados, que consten en los estatutos, reglamentos, libranzas, pagarés o cualquier otro documento firmado por el asociado deudor, quien para el efecto deberá dar su consentimiento previo.

Las sumas retenidas a favor de los fondos deberán ser entregadas a éstos en las mismas fechas en que se efectúen los pagos respectivos a los trabajadores o pensionados. Si por culpa del retenedor no lo hicieren, serán responsables ante los fondos de su omisión y quedarán solidariamente con el empleado deudores ante aquellos de las sumas dejadas de entregar, junto con los intereses de la obligación contraída por el deudor.

Modificado por el art. 9. Ley 1391 de 2010⁴. El Gobierno reglamentará la forma y el orden de prelación en que se aplicarán las retenciones y entrega de dineros, cuando la

⁴ **Artículo 9º.** *Modifícase el inciso 3º del artículo 55 del Decreto-ley 1481 de 1989, el cual quedará así: El orden de prelación en que se aplicarán las retenciones y entrega de dineros, cuando la misma persona natural o jurídica deba efectuar dos o más retenciones respecto del mismo trabajador, jubilado o pensionado, en favor de varias de las entidades solidarias titulares de este beneficio, se establecerá a partir del principio general del derecho de que la primera en el tiempo será la primera en el derecho.*

misma persona natural o jurídica debe efectuar dos o más retenciones respecto del mismo trabajador o jubilado a favor de varias de las entidades titulares de este beneficio.

Para los efectos del presente artículo, prestará mérito ejecutivo la relación de asociados deudores, con la prueba de haber sido entregada para el descuento con antelación de por lo menos un mes.”

Artículo 56º.- Límites de retención. Las obligaciones de retención a que se refiere el artículo inmediatamente anterior no tendrán límite frente a las cesantías, primas y demás bonificaciones especiales, ocasionales o permanentes, que se causen a favor del trabajador, todas las cuales podrán gravarse por el asociado a favor del fondo de empleados y como garantía de las obligaciones contraídas para con éste.

La retención sobre salarios podrá efectuarse a condición de que con éste y los demás descuentos permitidos por la ley laboral, no se afecte el ingreso efectivo del trabajador y pueda recibir no menos del cincuenta por ciento (50%) del salario. (Resaltado fuera del texto)

Al respecto, y de conformidad con lo anterior, la Superintendencia de la Economía Solidaria⁵ concluye que las Leyes 1527 de 2012 y 1902 de 2018 no son aplicables a los fondos de empleados:

“Los preceptos legales antes citados permiten establecer que a los fondos de empleados no les resulta aplicable el marco regulatorio contenido en la Ley 1527 de 2012 y la Ley 1902 de 2018, toda vez que en virtud del mandato consagrado en el parágrafo 4 del artículo 2 de la Ley 1527 de 2012, a tales organizaciones solidarias les aplica lo dispuesto en el Decreto 1481 de 1989.

En virtud del mandato consagrado en los artículos 55 y 56 del Decreto 1481 de 1989, concordante con el artículo 9 de la Ley 1391 de 2010, los asociados de los fondos de empleados que detenten la calidad de trabajadores dependientes o pensionados, según el caso, podrán autorizar a sus empleadores para que descuenten de sus salarios, pensiones, cesantías, primas y demás bonificaciones especiales, ocasionales o permanentes las sumas de dineros que éstos adeuden a favor de los fondos de empleados.

La autorización de descuento citada en el párrafo anterior será válida en la medida en que conste en documento, en el cual se evidencie el consentimiento expreso e inequívoco del trabajador sobre tal descuento.

Los empleadores deberán acatar lo dispuesto por sus trabajadores respecto de las sumas de dinero autorizadas para descontar de sus salarios, pensiones, cesantías, primas y demás bonificaciones especiales, ocasionales o permanentes, so pena de responder solidariamente ante los fondos de empleados por tal omisión.

⁵ Superintendencia de Economía Solidaria, Concepto 20181100340001 del 19 de diciembre de 2018.

Respecto a los límites de descuento, los empleadores deberán velar porque se cumpla con lo dispuesto en el artículo 56 del Decreto 1481 de 1989, así: (i) no existe límite de descuento cuando la autorización del trabajador versa sobre cesantías, primas y demás bonificaciones especiales, ocasionales o permanentes y (ii) los descuentos del trabajador o pensionado por concepto de obligaciones con fondos de empleados y los permitidos por la ley laboral, no podrán superar el cincuenta por ciento (50%) sobre los salarios o pensiones percibidos por aquéllos.

En relación con el artículo 22 de la Ley 1527 de 20122 , adicionado por el artículo 14 de la Ley 1902 de 2018, el límite de descuento coincide con lo dispuesto en el artículo 56 del Decreto 1481 de 1989, lo cual permite establecer que la aplicación en uno u otro caso genera el mismo efecto jurídico, así: los descuentos del trabajador o pensionado por concepto de obligaciones con fondos de empleados y los permitidos por la ley laboral no podrán superar el cincuenta por ciento (50%) sobre los salarios o pensiones percibidos por aquéllos. (...)"

CONCLUSIONES

En consideración a lo expuesto se responde la inquietud formulada:

- ¿Cuál es el vínculo que se puede constituir entre el Fondo de Empleados y la Secretaría de Hacienda, teniendo en cuenta que este Fondo no es del Distrito?

En primer lugar, no existe ningún vínculo de carácter legal entre la Secretaría Distrital de Hacienda y los fondos de empleados.

Es posible establecer una relación referida al vínculo de asociación del servidor público, vinculado a la Secretaría Distrital de Hacienda, con el fondo de empleados, que en su esencia debe estar constituido por servidores públicos sin importar el orden administrativo al que ellos pertenezcan, tal como lo dispone el artículo 2 de la Ley 1391 de 2010, que modifico al Decreto Ley 1481 de 1989.

Que norma aplica en las relaciones entre los fondos de empleados y la Secretaría Distrital de Hacienda?

De conformidad con lo analizado y lo conceptuado por la Superintendencia de Economía Solidaria, a los fondos de empleados debidamente constituidos y vigilados por la Superintendencia de Economía Solidaria, les aplica lo dispuesto en el Decreto Ley 1481 de 1989, en virtud del cual podrían suscribir libranzas.

Se concluye adicionalmente, que a los fondos de empleados no les resulta aplicable el marco regulatorio contenido en la Ley 1527 de 2012 y la Ley 1902 de 2018.



En procura de impulsar la política de mejoramiento continuo en el procedimiento de Asesoría Jurídica de la Secretaría Distrital de Hacienda, solicito verifique si el concepto emitido contribuyó a resolver de fondo el problema jurídico planteado. De no ser así, por favor informar de manera inmediata a la Dirección Jurídica.

Cordialmente,

LEONARDO ARTURO PAZOS GALINDO

Director Jurídico

lpazos@shd.gov.co

Revisó: Manuel Ávila Olarte

Proyectó: Alfonso Suarez Ruiz

www.haciendabogota.gov.co

Carrera 30 N°. 25 - 90

PBX: (571) 338 5000 - Información: Línea 195

NIT 899.999.061-9

Bogotá, D.C. - Colombia Código Postal 111311



**SECRETARÍA DE
HACIENDA**

8
35-F.01
V.10