



Al contestar cite Radicado 2025312020005140 Id: 1625332
Folios: 11 Fecha: 2025-03-07 10:39:21
Anexos: 1 DOCUMENTOS ELECTRONICOS
Remitente: OFICINA ASESORA JURIDICA
Destinatario: GRUPO ADMINISTRACION DEL TALENTO HUMANO

MEMORANDO

Bogotá D.C. 11 de febrero de 2025

PARA: Doctora **LUZ MIRELLA GIRALDO ORTEGA**
Directora de Gestión Humana (E)

DE: **JUAN CAMILO BEJARANO BEJARANO**
Jefe Oficina Asesora Jurídica

Asunto: Consulta deducciones y retenciones sobre salarios y prestaciones, para el pago de obligaciones adquiridas con Cooperativas.

Respetada Doctora Pérez:

En su Oficio con radicado 2024391030015877 Id: 1325952, la Dirección de Gestión Humana de la Aerocivil solicita a esta Oficina Asesora pronunciamiento en relación con el cobro que hacen las cooperativas cuando los servidores de la Aerocivil incumplen el pago de las obligaciones adquiridas con ellas; según la consulta, las entidades en mención fundan el cobro en los artículos 142 y 143 de la “Ley de las cooperativas”, esto es, la Ley 79 de 1988, y en el artículo 150 del Código Sustantivo del Trabajo, modificado por el artículo 22 de la Ley 1911 de 2018.

Procedemos a pronunciarnos a su requerimiento en los siguientes términos:

I. PROBLEMA JURÍDICO

En su consulta, el problema jurídico se plantea en los siguientes términos:

"¿Desde la dirección de Gestión Humana debemos proceder con la retención salarial cuando la Cooperativa remite la solicitud aportando el título valor que suscribió el trabajador?"

Lo anterior teniendo en cuenta que según la normativa señalada la Entidad se encuentra solidariamente responsable por el cobro y que se considera como un descuento permitido en los términos del Código Sustantivo del Trabajo."

II. MARCO NORMATIVO

2.1. Constitución Política

- *"Artículo 123. Son servidores públicos los miembros de las corporaciones públicas, los empleados y trabajadores del Estado y de sus entidades descentralizadas territorialmente y por servicios.*

Los servidores públicos están al servicio del Estado y de la comunidad; ejercerán sus funciones en la forma prevista por la constitución, la ley y el reglamento.

(...)"

La Aeronáutica Civil es una Unidad Administrativa Especial con personería jurídica, adscrita al ministerio de Transporte. Es decir, forma parte del sector administrativo de Transporte de la Administración Pública Nacional y es entidad descentralizada por servicios.

De manera que, con las particularidades que le son propias por razón de sus funciones como Sistema Específico de Carrera (Decreto Ley 790 de 2005) y su sistema especial de nomenclatura y clasificación de cargos (Decreto 1295 de 2021), debe tenerse presente que el régimen laboral corresponde al de los empleados públicos y los trabajadores oficiales y sus relaciones laborales se rigen por las normas constitucionales, legales y reglamentarias propias de esas categorías de servidores públicos, y no por las previstas en el Código Sustantivo del Trabajo.

2.2. Régimen aplicable a los empleados públicos y los trabajadores oficiales en relación con el asunto consultado.

- **Norma legal**

Decreto Ley 3135 de 1968, expedido en ejercicio de las facultades extraordinarias conferidas por la Ley 65 de 1967, para regular "el régimen prestacional de los empleados públicos y trabajadores oficiales."

***Artículo 12. Deduciones y retenciones.** Los habilitados, cajeros y pagadores no pueden deducir suma alguna de los sueldos de los empleados y trabajadores sin mandamiento judicial o sin orden escrita del trabajador, a menos que se trate de cuotas sindicales, de previsión social, de cooperativas o de sanción disciplinaria conforme a los reglamentos.*

No se puede cumplir la deducción ordenada por el empleado o trabajador cuando afecte el salario mínimo legal o la parte inembargable del salario.

Es embargable hasta la mitad del salario para el pago de las pensiones alimenticias de que trata el artículo 411 del Código Civil, y de las demás obligaciones que para la protección de la mujer o de los hijos establece la ley. En los demás casos, sólo es embargable la quinta parte del exceso del respectivo salario mínimo legal. (Subrayado y negrilla fuera de texto)

- **Normas reglamentarias:**

El Decreto Ley 3135 de 1968 fue reglamentado por el Decreto 1848 de 1969, que en su artículo 93 se refirió a los descuentos prohibidos y sus excepciones y en el artículo 94 a las deducciones permitidas.

El Decreto Único Reglamentario 1085 de 2015 compiló las normas reglamentarias vigentes en el sector administrativo de la Función Pública y en su artículo 3.1.1., dispuso la derogatoria de las disposiciones reglamentarias que versaran sobre el sector de la Función Pública con las excepciones establecidas en el mismo artículo 3.1.1.

En consecuencia, los artículos 93 y 94 del Decreto 1848 de 1969, reglamentarios del artículo 12 del Decreto ley 3135 de 1968, deben entenderse derogados, aunque corresponden a los artículos 2.2.31.5 y 2.2.31.6 del Decreto 1083 de 2015, los que a su vez citan entre paréntesis a los artículos 93 y 94 por cuanto sus textos son los mismos.

- **ARTÍCULO 2.2.31.5 Descuentos prohibidos. Queda prohibido a los habilitados, cajeros y pagadores, deducir suma alguna de los salarios que corresponden a los empleados oficiales.**

Dichas deducciones sólo podrán efectuarse en los siguientes casos:

- a. Cuando exista un mandamiento judicial que así lo ordene en cada caso particular, con indicación precisa de la cantidad que debe retenerse y su destinación; y*
- b. Cuando la autorice por escrito el empleado oficial para cada caso, a menos que la deducción afecte el salario mínimo legal o la parte inembargable del salario ordinario, casos estos en los cuales no podrá hacerse la deducción solicitada.*
(Decreto 1848 de 1969, art. 93)

- **ARTÍCULO 2.2.31.6 Deducciones permitidas. Quedan autorizados los habilitados, cajeros y pagadores, para deducir de los salarios las sumas destinadas a lo siguiente:**

- a. A cuotas sindicales, conforme a los trámites legales respectivos.*
- b. A los aportes para la entidad de previsión social a la cual esté afiliado el empleado oficial.*

c. **A cubrir deudas y aportes a cooperativas de las cuales sea socio el empleado oficial, dentro de los límites legales.**

d. **A satisfacer el valor de sanciones pecuniarias impuestas al empleado oficial, con sujeción a los procedimientos que regulen esta especie de sanción disciplinaria, y**

e. **A cubrir deudas de consumo contraídas con almacenes y servicios de las cajas de subsidio familiar, en la proporción establecida para las cooperativas.**

(Decreto 1848 de 1969, art. 94)” (Subrayado y negrilla fuera de texto)

El Decreto 1083 de 2015, bajo el título NORMAS RELATIVAS AL TRABAJADOR OFICIAL, incorporó también la clasificación de empleados públicos y trabajadores oficiales de que trataba el artículo 1º del Decreto 1848 de 1969 y las prohibiciones al empleador contenidas en el artículo 27 del Decreto 2127 de 1945, reglamentario de la Ley 6ª de 1945:

“(…)

- **ARTÍCULO 2.2.30.1.1 Tipos de vinculación a la administración pública.** Los empleados públicos están vinculados a la administración pública nacional por una relación legal y reglamentaria y los trabajadores oficiales por un contrato de trabajo.

En todos los casos en que el empleado se halle vinculado a la entidad empleadora por una relación legal y reglamentaria, se denomina empleado público. En caso contrario, tendrá la calidad de trabajador oficial, vinculado por una relación de carácter contractual laboral

(Decreto 1848 de 1969, art. 1, inciso 2 y 3)

- **ARTÍCULO 2.2.30.4.2 Prohibiciones al empleador.** Queda prohibido a los empleadores:

“(…)

2. Deducir, retener y compensar suma alguna del monto de los salarios o de las prestaciones en dinero, sin orden específica suscrita por el trabajador para cada caso, o sin mandamiento judicial. Quedan especialmente comprendidos en esta prohibición los descuentos o compensaciones por concepto de uso o arrendamiento de locales, herramientas o útiles de trabajo; deudas del trabajador para con el empleador, sus socios, sus parientes o sus representantes; indemnización por daños ocasionados a los locales, máquinas, materias primas o productos elaborados o pérdidas y averías de elementos de trabajo; avances o anticipos de salarios; préstamos a cuenta de prestaciones causadas y no liquidadas, futuras o eventuales; cuotas sindicales extraordinarias; entrega de mercancías; provisión de alimentos, y precio de alojamiento. En estos casos tampoco se podrá verificar la deducción y retención sin mandamiento judicial, aunque exista la orden escrita del trabajador, cuandoquiera que se afecte el salario mínimo señalado por el Gobierno o la parte del salario declarada inembargable por la ley, o en cuanto el total de la deuda supere al monto del salario del trabajador en

tres meses. **En cambio, quedan exceptuados de la prohibición los descuentos y retenciones por concepto de cuotas sindicales ordinarias y de cooperativas y ahorros, autorizadas en legal forma**; de sanciones disciplinarias impuestas de conformidad con los reglamentos internos aprobados por las autoridades del ramo, y de auxilios de cesantía, en el caso previsto en el inciso final del aparte f) del artículo 12 de la Ley 6a. de 1945.

(...)

(Decreto 2127 de 1945, art. 27)" (Subrayado y negrilla fuera de texto)

2.3. Régimen especial de las cooperativas

Dado que la consulta está circunscrita a las cooperativas y estas tienen régimen especial que incluye precisamente un tratamiento privilegiado para sus acreencias, pero que no tienen tratamiento igual para efectos de las libranzas y los descuentos directos, son pertinentes las siguientes disposiciones:

- **Ley 79 de 1988 "Por la cual se actualiza la Legislación Cooperativa".**

"(...)

Artículo 61. Las cooperativas en razón del desarrollo de sus actividades podrán ser especializadas, multiactivas e integrales.

Artículo 62. Serán cooperativas especializadas las que se organizan para atender una necesidad específica, correspondiente a una sola rama de actividad económica, social o cultural.

Estas cooperativas podrán ofrecer servicios diferentes a los establecidos en su objeto social, mediante la suscripción de convenios con otras entidades cooperativas.

Artículo 63. Serán cooperativas multiactivas las que se organizan para atender varias necesidades, mediante concurrencia de servicios en una sola entidad jurídica. Los servicios deberán ser organizados en secciones independientes, de acuerdo con las características de cada tipo especializado de cooperativa.

Artículo 64. Serán cooperativas integrales aquellas que en desarrollo de su objeto social, realicen dos o más actividades conexas y complementarias entre sí, de producción, distribución, consumo y prestación de servicios.

Artículo 65. En todo caso, las cooperativas podrán comprender en su objeto social la prestación de servicios de previsión, asistencia y solidaridad para sus miembros.

(...)

Artículo 142. *Toda persona, empresa o entidad pública o privada estará obligada a deducir y retener de cualquier cantidad que haya de pagar a sus trabajadores o pensionados, las sumas que estos adeuden a la cooperativa, y que la obligación conste en libranza, títulos valores, o cualquier otro documento suscrito por el deudor, quien para el efecto deberá dar su consentimiento previo.*

*Parágrafo. Las personas, empresas o entidades obligadas a retener deben entregar las sumas retenidas a la cooperativa, simultáneamente con el pago que hace el trabajador o pensionado. **Si por su culpa no lo hicieren, serán responsables ante la cooperativa de su omisión y quedaran solidariamente deudoras ante ésta de las sumas dejadas de retener o entregar, junto con los intereses de la obligación contraída por el deudor***

Artículo 143. *Para los efectos del artículo anterior, prestará mérito ejecutivo la relación de asociados deudores, con la prueba de haber sido entregada para el descuento con antelación de por lo menos diez días hábiles.*

Artículo 144. *Las deducciones en favor de las cooperativas tendrán prelación sobre cualquier otro descuento por obligaciones civiles, salvo las judiciales por alimentos.” (Subrayado y negrilla fuera de texto)*

La Ley 79 incluye en su artículo 145 la facultad del Departamento Administrativo Nacional de Cooperativas, para limitar los derechos previstos en el artículo 142.

Al respecto debe recordarse que la Ley 454 de 1998 reguló la economía solidaria, transformó el Departamento Administrativo Nacional de Cooperativas en el Departamento Nacional de la Economía Solidaria, creó la Superintendencia de la Economía Solidaria y el Fondo de Garantías para las Cooperativas Financieras y de Ahorro y Crédito, y dictó normas sobre la actividad financiera de las entidades de naturaleza cooperativa, entre otras disposiciones.

Dentro del sistema de Economía Solidaria, incluyó con “el carácter de organizaciones solidarias entre otras: cooperativas, los organismos de segundo y tercer grado que agrupen cooperativas u otras formas asociativas y solidarias de propiedad, las instituciones auxiliares de la Economía Solidaria, las empresas comunitarias, las empresas solidarias de salud, las precooperativas, los fondos de empleados, las asociaciones mutualistas, las empresas de servicios en las formas de administraciones públicas cooperativas, las empresas asociativas de trabajo y todas aquellas formas asociativas solidarias que cumplan con las características mencionadas en el presente capítulo.” (Artículo 6º, parágrafo 2º).

Las funciones de inspección, vigilancia y control están a cargo de la Superintendencia de Economía solidaria, como regla general. De manera que en los casos en los que se estime necesario habrá de acudir a esta Superintendencia para clarificar la observancia de los requisitos bajo los cuales debe actuar una determinada cooperativa.

Lo dicho sin perjuicio de las competencias que pueden tener otras superintendencias por razón de la actividad de la entidad cooperativa de que se trate.

2.4. Régimen de obligaciones para libranza o descuento directo

- Ley 1527 de 2012, modificada por la Ley 1902 de 2018.

Estas leyes establecen “un marco general para la libranza o descuento directo”, y deben tenerse en cuenta por las razones que surgen de su articulado.

“(…)

Artículo 1o. Objeto de la libranza o descuento directo. <Artículo modificado por el artículo 1 de la Ley 1902 de 2018. El nuevo texto es el siguiente:> 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.

Parágrafo. La posibilidad de adquirir productos y servicios financieros o bienes y servicios de cualquier naturaleza a través de libranza no constituye necesariamente, a cargo del operador la obligación de otorgarlos, sino que estarán sujetos a la capacidad de endeudamiento del solicitante y a las políticas comerciales del operador.

Artículo 2o. Definiciones aplicables a los productos y servicios financieros adquiridos mediante libranza o descuento directo. Las siguientes definiciones se observarán para los efectos de aplicación de la presente ley:

a) Libranza o descuento directo. Es la autorización dada por el asalariado o pensionado, al empleador o entidad pagadora, según sea el caso, para que realice el descuento del salario, o pensión disponibles por el empleado o pensionado, con el objeto de que sean giradas a favor de las entidades operadoras para atender los productos, bienes y servicios objeto de libranza.

(…)

Parágrafo 3o. Se encuentran expresamente excluidas del ámbito de aplicación de la presente ley, las cooperativas de trabajo asociado y sus trabajadores asociados.

Artículo 3º. Condiciones del crédito a través de libranza o descuento directo. Para poder acceder a cualquier tipo de producto, bien o servicio a través de la modalidad de libranza o descuento directo se deben cumplir las siguientes condiciones:

1. Que exista autorización expresa e irrevocable por parte del beneficiario del crédito a la entidad pagadora de efectuar la libranza o descuento respectivo de conformidad con lo establecido en la presente ley.

(…)

Artículo 6°. Obligaciones del empleador o entidad pagadora. Todo empleador o entidad pagadora estará obligada a deducir, retener y girar de las sumas de dinero que haya de pagar a sus asalariados, contratistas, afiliados o pensionados, los valores que estos adeuden a la entidad operadora para ser depositados a órdenes de esta, **previo consentimiento expreso, escrito e irrevocable del asalariado, contratista, afiliado o pensionado en los términos técnicos establecidos en el acuerdo que deberá constituirse con la entidad operadora, en virtud a la voluntad y decisión que toma el beneficiario al momento de escoger libremente su operadora de libranza y en el cual se establecerán las condiciones técnicas y operativas necesarias para la transferencia de los descuentos.** El empleador o entidad pagadora no podrá negarse injustificadamente a la suscripción de dicho acuerdo.

La entidad pagadora deberá efectuar las libranzas o descuentos autorizados de la nómina, pagos u honorarios, aportes o pensión de los beneficiarios de los créditos y trasladar dichas cuotas a las entidades operadoras correspondientes, dentro de los tres días hábiles siguientes de haber efectuado el pago al asalariado, contratista, afiliado, asociado o pensionado en el mismo orden cronológico en que haya recibido la libranza o autorización de descuento directo.

Igualmente, el empleador o entidad pagadora tendrá la obligación de verificar, en todos los casos, que la entidad operadora se encuentra inscrita en el Registro Único Nacional de Entidades Operadores de Libranza.

Parágrafo 1°. Si el empleador o entidad pagadora no cumple con la obligación señalada en el presente artículo por motivos que le sean imputables, será solidariamente responsable por el pago de la obligación adquirida por el beneficiario del crédito.

Parágrafo 2°. En caso de desconocerse el orden de giro estipulado en este artículo, el empleador o entidad pagadora será responsable por los valores dejados de descontar al asalariado, asociado, afiliado o pensionado por los perjuicios que le sean imputables por su descuido.

ARTÍCULO 22. <Artículo adicionado por el artículo 14 de la Ley 1902 de 2018. El nuevo texto es el siguiente:> 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. (Destacados y subrayados fuera de texto).

Como se observa, en primer lugar, que en virtud de la ley que regula la libranza, esta no puede ser allegada por las cooperativas de trabajo asociado para solicitar el pago de la deuda adquirida por un empleado o trabajador.

Y, en segundo lugar, que los descuentos para las cooperativas de ahorro y crédito y las multiactivas de ahorro y crédito, vigiladas por la Superintendencia de Economía Solidaria, pueden ser hasta del 50% del salario o la pensión.

“Artículo 10. Inspección, vigilancia y control. (Modificado por la Ley 1902 de 2018, art. 4) Para efectos de la presente ley, la entidad operadora, de acuerdo con su naturaleza, será objeto de inspección, vigilancia y control por parte de la Superintendencia Financiera, de Economía Solidaria o de Sociedades, según sea el caso.”

III. CONSIDERACIONES DE LA OFICINA ASESORA JURÍDICA

El conjunto normativo expuesto permite establecer los elementos jurídicos y fácticos que deben analizarse en cada uno de los casos que reciba la Dirección de Gestión Humana, atinentes a obligaciones de los servidores públicos de la Aerocivil con cooperativas. Elementos que pueden sintetizarse así:

1. Por mandato legal – artículo 12 del Decreto Ley 3135 de 1968 – los pagadores están autorizados para deducir “sin mandamiento judicial o sin orden escrita del trabajador”, las cuotas de cooperativas.

Dicha autorización es una excepción a la prohibición de hacer descuentos y retenciones que, como regla general, trae la misma norma legal, salvo que medie autorización del servidor o mandato judicial.

Asimismo, la autorización legal tiene un límite: la deducción que ordene el empleado o trabajador no se puede cumplir si afecta el salario mínimo legal o la parte inembargable del salario, que es hasta la mitad cuando se trate de obligaciones alimentarias y de protección para la mujer y los hijos, o hasta la quinta parte en los demás casos.

2. Las normas reglamentarias reiteran:

2.1. La prohibición de descontar suma alguna de los salarios de los empleados oficiales, salvo que medie orden judicial o autorización escrita del empleado o trabajador y siempre que no exceda, en este caso, la parte inembargable del salario ordinario (artículo 2.2.31.5, Decreto 1083 de 2015);

2.2. Las deducciones permitidas, autorizadas directamente a los cajeros y pagadores, entre las cuales están “las destinadas a cubrir deudas y aportes a cooperativas de las cuales sea socio el empleado oficial, dentro de los límites legales” (artículo 2.2.31.6, Decreto 1083 de 2015).

3. Para los trabajadores oficiales que se rigen por la Ley 6ª de 1945, el artículo 2.2.30.4.2 del Decreto 1083 de 2015 (artículo 27 del decreto 2127 de 1945) consagra la prohibición a los empleadores de deducir o retener sumas sobre los salarios o las prestaciones, salvo

mandato judicial u “orden específica” del trabajador; e igualmente autorizan al empleador a hacer los descuentos y retenciones cuando se trate de cooperativas.

4. Tratándose de cooperativas debe tenerse presente la prelación en las deducciones que pueden hacerse a su favor, con la sola salvedad de las obligaciones por alimentos decretadas judicialmente.

5. Asimismo, tratándose de cooperativas, su norma especial (Ley 79 de 1988, artículo 142) obliga a los empleadores públicos y privados a deducir y retener sobre cualquier acreencia laboral, las sumas que el empleado o trabajador adeude a la entidad cooperativa. Pero debe tenerse en cuenta:

5.1. Que esa norma especial exige que “la obligación conste en libranza, títulos valores, o cualquier otro documento suscrito por el deudor, quien para el efecto deberá dar su consentimiento previo.”

Esta exigencia debe guardar armonía con el requisito documental que la entidad cooperativa exige para la constitución de las obligaciones, requisito que por supuesto contempla el consentimiento expreso del obligado o deudor.

5.2. Que si bien la norma especial de las cooperativas prevé la libranza como uno de los documentos en los cuales debe constar la obligación, también debe considerarse que el régimen de la libranza y el descuento directo, regulado por las leyes 1527 de 2012 y 1902 de 2018, no aplica a las cooperativas de trabajo asociado y a sus trabajadores asociados; y que la libranza requiere la “autorización expresa de descuento” por parte del empleado, el contratista o el pensionado, para que el pagador quede obligado.

IV. CONCLUSIONES

De conformidad con la normativa vigente, la autorización para descontar las sumas destinadas a las cooperativas está contenida en el Decreto ley 3135 de 1968.

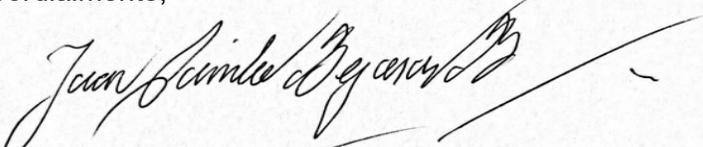
En cada caso, corresponderá a la Dirección de Gestión Humana de la Secretaría General revisar la viabilidad del descuento y pago solicitado por una entidad cooperativa siguiendo los parámetros contenidos en la normativa legal y reglamentaria que se ha dejado expuesta y analizada.

Y habrá de recurrir, en primer término, a la Superintendencia de Economía Solidaria para resolver las dudas que puedan surgir respecto de la solicitud de pago o de la entidad cooperativa que eleva dicha petición.

El presente escrito tiene la naturaleza de un concepto jurídico, constituye un criterio auxiliar de interpretación, de conformidad con lo establecido por el artículo 28 de la Ley 1437 de

2011 Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, modificado por el artículo 1 de la Ley 1755 de 2015.

Cordialmente,



JUAN CAMILO BEJARANO BEJARANO
Jefe Oficina Asesora Jurídica

Revisó: Gustavo Moreno Cubillos - Coordinador Grupo Gestión Jurídica Estratégica

