



**CONSEJO DE ESTADO
SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO
SECCIÓN PRIMERA**

Bogotá, D.C., veintiocho (28) de julio de dos mil veintiuno (2021)

Referencia: NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO
Radicación: 11001-03-24-000-2005-00264-01
Demandante: SALUDCOOP EPS EN LIQUIDACIÓN, CAFESALUD S.A. Y CRUZ BLANCA S.A.
Demandado: NACIÓN – ADMINISTRADORA DE LOS RECURSOS DEL SISTEMA GENERAL DE SEGURIDAD SOCIAL EN SALUD – ADRES

Auto que aprueba conciliación judicial

El Despacho procede a emitir un pronunciamiento en relación con el acuerdo de conciliación parcial suscrito por las partes el 26 de marzo de 2021 y que fuere presentado dentro de la audiencia pública celebrada el 19 de abril de 2021.

I. ANTECEDENTES

1. Las sociedades **Entidad Promotora de Salud Organismo Cooperativo – Saludcoop S.A.-, Café Salud E.P.S. S.A. y Cruz Blanca E.P.S. S.A.**, obrando a través de apoderado especial y en ejercicio de la acción prevista en el artículo 85 del Código Contencioso Administrativo -en adelante CCA-, presentaron demanda ante la jurisdicción contencioso-administrativa con el fin de solicitar la nulidad del acto administrativo que se señala a continuación:

[...] aparte del literal b) del artículo 19 de la Resolución 3797 de 2004¹ del Ministerio de la Protección Social que limita al 50% el valor a reconocer y pagar por concepto de medicamentos no incluidos en el Acuerdo 228 de 2002 del Consejo Nacional de Seguridad Social en Salud, sin homólogo en dicho Acuerdo, del medicamento autorizado por el Comité Técnico Científico u ordenado en el fallo de tutela [...]

2. En el evento en que se declarara la nulidad del citado acto administrativo, las entidades promotoras de salud demandantes, a título de restablecimiento del derecho, solicitaron:

[...] se le ordene a LA NACIÓN – MINISTERIO DE LA PROTECCIÓN SOCIAL, restablecer el derecho de mis representadas (...) consistente en que se les reconozca y pague el valor total equivalente al ciento por ciento de los

¹ «Por la cual se reglamentan los Comités Técnicos Científicos y se establece el procedimiento de recobro ante el Fondo de Solidaridad y Garantía, Fosyga por concepto de suministro de medicamentos no incluidos en el Plan Obligatorio de Salud – POS y de fallos de tutela».



Radicación: 11001-03-24-000-2005-00264-01
Demandante: SALUDCOOP EPS Y OTROS
Demandado: ADRES

medicamentos no incluidos en el Acuerdo 228 del CNSSS, sin homólogo en dicho Acuerdo, autorizados por el Comité Técnico Científico u ordenados en el fallo de tutela y recobrados desde el 20 de noviembre de 2004. Así mismo, sobre la totalidad de las sumas objeto del restablecimiento del derecho, se deberán reconocer los respectivos intereses comerciales desde el momento en que las EPS's solicitaron el recobro, e intereses moratorios desde la fecha en que el MINISTERIO DE LA PROTECCIÓN SOCIAL, a través del FOSYGA, solamente canceló el 50% del valor de dicho medicamento. No obstante lo anterior, en todo caso deberán reconocerse los intereses de toda índole que para tal efecto considere el H. Tribunal Administrativo [...]

3. La **Sección Primera del Consejo de Estado**, mediante sentencia de 27 de abril de 2016, profirió decisión de fondo en la presente controversia, en los siguientes términos:

[...] **PRIMERO:** Estese a lo resuelto en la sentencia de ocho (8) de julio de 2010², proferida por esta Sección y en la que se declaró la nulidad de la expresión “(...) 50% del (...)” contenida en el literal b) del artículo 19 de la Resolución 3797 del 11 de noviembre de 2004.

SEGUNDO: CONDENASE en abstracto al MINISTERIO DE SALUD Y PROTECCIÓN SOCIAL, al restablecimiento del derecho a las entidades demandantes con ocasión de la nulidad de la expresión “(...) 50% del (...)” contenida en el literal b) del artículo 19 de la Resolución 3797 del 11 de noviembre de 2004. Su liquidación se adelantará mediante el trámite incidental, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 172 del C.C.A. Para tal efecto, se tendrá en cuenta exclusivamente lo siguiente:

2.1.- Que como consecuencia de lo señalado por el literal A., solo podrán tenerse en cuenta las reclamaciones por recobro de medicamentos presentadas al Fondo de Solidaridad y Garantía por parte de las entidades demandantes, con sustento en el **literal b) del artículo 19 de la Resolución No. 3797 de 2004** y que hubieren sido efectivamente pagadas por dicho fondo **sin observar las decisiones judiciales por las cuales se declaró la nulidad del aparte “(...) 50% del (...)” de la citada disposición de la Resolución 3797 de 2004.**

Dicha resolución estuvo vigente **desde el día 20 de noviembre de 2004** por ser esta la fecha de su publicación en el Diario Oficial No. 45.738 y **hasta el día 31 de octubre de 2006**, por virtud del artículo 31 de la Resolución No. 2933 de 2006³, acto administrativo que derogó la resolución enjuiciada.

2.2.- Que la liquidación incidental del restablecimiento del derecho debe ser el resultado de contrastar la información allegada por las entidades demandantes, las pruebas practicadas en el trámite incidental y la información proveniente del Fondo de Solidaridad y Garantía (FOSYGA) [...] (negrilla fuera del texto).

² Consejo de Estado. Sala de Lo Contencioso Administrativo. Sección Primera. Providencia de ocho (8) de julio de dos mil diez (2010). Expediente: 110010324000 2005 00112 01. C.P. María Claudia Rojas Lasso (E).

³ «ARTÍCULO 31. VIGENCIA. La presente resolución rige a partir del 1o de noviembre de 2006, y del 1o de febrero de 2007 para lo previsto en el párrafo 2o del artículo 29, deroga las Resoluciones 3797 de 2004, 2366 y 3615 de 2005 y demás disposiciones que le sean contrarias.»



Radicación: 11001-03-24-000-2005-00264-01
Demandante: SALUDCOOP EPS Y OTROS
Demandado: ADRES

4. La anterior decisión judicial fue notificada mediante la fijación del Edicto nro. 167 por el término de tres (3) días, contados desde el día 24 de agosto de 2016 hasta el 26 de agosto de 2016. Dentro del término de ejecutoria, el apoderado judicial de las entidades demandantes solicitó la adición y aclaración de la mencionada sentencia.

5. Mediante providencia de 15 de diciembre de 2016, la Sala adicionó el ordinal tercero de la sentencia de 27 de abril de 2016, en tanto que no se había emitido un pronunciamiento de fondo en relación con las costas procesales, decidiendo negar las mismas por no encontrarse causadas y, además, dispuso aclarar el fallo en tanto no se había hecho alusión a que el restablecimiento del derecho conculcado comprendía el pago los intereses moratorios generados con ocasión del capital adeudado. Este último pronunciamiento fue del siguiente tenor:

[...] **SEGUNDO: ACLARAR** la sentencia del 27 de abril de 2016, en la siguiente forma: (1) el restablecimiento del derecho implica el pago de intereses moratorios; (2) la tasa de interés moratorio será la establecida para los tributos administrados por la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales, conforme el artículo 4 del Decreto 1281 de 2000; (3) para el inicio del cálculo de esos intereses deberá seguirse lo previsto en la misma Resolución No. 3797 de 2004; y (4) no es procedente el reconocimiento de la indexación [...]

6. Seguidamente, el apoderado judicial de las entidades demandantes, a través de escrito radicado el día 16 de junio de 2017 ante la Secretaría de la Sección Primera del Consejo de Estado, presentó «*INCIDENTE DE LIQUIDACIÓN DE PERJUICIOS, de conformidad por lo resuelto por el Consejo de Estado mediante Sentencia del 27 de abril de 2016, y adicionada y aclarada mediante providencia del 15 de diciembre de 2016*».

7. El Despacho, por auto de 7 de junio de 2018, ordenó iniciar el trámite de incidente de liquidación de la condena en abstracto promovido por el apoderado judicial de las entidades demandantes, conforme lo dispone el artículo 172 del CCA⁴ y, en tal sentido, dispuso correr traslado del mismo a la entidad demandada, al Procurador Delegado para la Conciliación Administrativa y al Director de la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado – ANDJE, con miras a que manifestaran lo que consideraran pertinente.

⁴ [...] **Artículo 172. Condenas en abstracto.** *Las condenas al pago de frutos, intereses, mejoras, perjuicios y otros semejantes, impuestas en auto o sentencia, cuando su cuantía no hubiere sido establecida en el proceso, se hará en forma genérica, señalando las bases con arreglo a las cuales se hará la liquidación incidental, en los términos previstos en los artículos 178 del Código Contencioso Administrativo y 137 del Código de Procedimiento Civil.*

Cuando la condena se haga en abstracto se liquidará por incidente que deberá promover el interesado, mediante escrito que contenga la liquidación motivada y especificada de su cuantía, dentro de los sesenta (60) días siguientes a la ejecutoria de aquel o al de la fecha de la notificación del auto de obediencia al superior, según fuere el caso. Vencido dicho término caducará el derecho y el Juez rechazará de plano la liquidación extemporánea.

Dicho auto es susceptible del recurso de apelación. [...] (Negrilla fuera del texto).



Radicación: 11001-03-24-000-2005-00264-01
Demandante: SALUDCOOP EPS Y OTROS
Demandado: ADRES

8. Dentro del referido término de traslado, la **Administradora de los Recursos del Sistema General de Seguridad Social en Salud -ADRES-** solicitó ser reconocida dentro del proceso como sucesora procesal del **Ministerio de Salud y Protección Social – Fondo de Solidaridad y Garantías -FOSYGA-**, solicitud a la cual se accedió mediante providencia de 5 de octubre de 2018, en el sentido de reconocer a la **ADRES** como sucesora procesal del **Ministerio de Salud y Protección Social – Fondo de Solidaridad y Garantías –FOSYGA**, por ministerio de la ley.

9. Surtida la etapa de traslado e intervenciones procesales, el Despacho, mediante auto de 21 de octubre de 2019, resolvió sobre el decreto y práctica de las pruebas solicitadas por las partes e intervinientes y, además, fijó el día 4 de diciembre de 2019, como fecha y hora para la celebración de la audiencia prevista en el artículo 129 del Código General del Proceso -CGP⁵, cuyo objetivo era recaudar los medios de prueba cuya práctica se decretó.

10. En desarrollo de la citada audiencia pública, que fue reprogramada para el 7 de febrero de 2020, y en atención al interés que mostraron las partes de transigir o conciliar los asuntos debatidos en la presente controversia, se decidió suspender el trámite de la diligencia de pruebas, previamente a la siguiente manifestación de quien suscribe esta providencia:

[...] **Insisto en resaltar que**, escuchando las intervenciones de los sujetos procesales, **veo un espacio propicio para un acuerdo conciliatorio y esa es la razón por la cual decidiré suspender esta audiencia para efectos de reanudarla el día 2 de marzo de 2020 a las 9 de la mañana (...)** En la primera parte de la continuación de esa diligencia, escucharé las posiciones de cada uno de ustedes sobre la posibilidad de celebrar un acuerdo conciliatorio y, en su defecto, dispongo que se recibirá el testimonio de la señora María Esperanza Rozo (...) del señor Esteban Cobo Vásquez (...) y por último se recibirá la declaración del perito Víctor Hugo Castellanos Correa [...]

11. Las partes, con el acompañamiento del Procurador Quinto Delegado ante el Consejo de Estado y del Director de la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado, solicitaron el aplazamiento de la diligencia programada para el 2 de marzo de 2020, dado que estaban resolviendo aspectos técnicos y jurídicos para llegar a un posible avenimiento sobre la liquidación de la condena en abstracto dictada en el proceso; petición que fue aceptada por este Despacho mediante auto de 2 de marzo de 2020, en razón a que las partes requerían un tiempo mayor para arribar a un acuerdo conciliatorio.

12. Las partes, a través de memorial de 26 de febrero de 2021 -índice 209 del expediente digital-, solicitaron la suspensión temporal del proceso, en tanto que estaban adelantando las gestiones encaminadas a materializar un posible acuerdo

⁵ Normatividad aplicable al presente asunto por disposición expresa del artículo 267 del CCA.



Radicación: 11001-03-24-000-2005-00264-01
Demandante: SALUDCOOP EPS Y OTROS
Demandado: ADRES

conciliatorio. En virtud de ello, y comoquiera que se encontraba configurado el supuesto de que trata el numeral 2º del artículo 161 del CGP⁶, se decretó la suspensión del trámite hasta el 9 de abril del año en curso, mediante auto de 4 de marzo de 2020.

13. Antes de que se venciera el plazo de la suspensión procesal decretada –23 de marzo de 2021–, los sujetos procesales solicitaron la reanudación de este, poniendo de presente que: «[...] *durante el término de suspensión de mutuo acuerdo (...) las Partes han alcanzado un acuerdo parcial que han resuelto someter a conocimiento del H. Consejo de Estado, y de esta manera exponer al H. Magistrado los avances y acuerdos a los que han llegado [...]*».

14. Reanudado el proceso⁷, las partes allegaron el acuerdo de conciliación parcial suscrito por ellas el 26 de marzo de 2021⁸, y en desarrollo de la audiencia pública llevada a cabo el 19 de abril del año 2021, presentaron y expusieron las obligaciones a las cuales habían llegado en este, cuyas estipulaciones son del siguiente tenor, y que se transcriben *in extenso*:

[...] 1º. Conciliación Parcial.

Las Partes acuerdan conciliar parcialmente el monto de la condena a favor de Los Demandantes (sic), en el marco del incidente de liquidación de perjuicios que actualmente se tramita bajo el Exp. 11001032400020050026401 cursante en el H. Consejo de Estado, Sección Primera, Magistrado sustanciador Dr. Roberto Augusto Serrato Valdés, en los precisos términos que se definen en el presente instrumento.

Por consiguiente, el incidente de liquidación en curso, no finaliza, sino únicamente para los 34.370 ítems que se individualizan como aprobados en el presente Acuerdo (Anexo 2 A, B, C, D, E), en la medida que sobre los demás recobros e ítems los demandantes conservan el derecho a que se efectúe su liquidación conforme a las reglas acordadas por las partes (Anexo 1), al igual que la ADRES conserva su derecho a exponer su posición sobre cada ítem en la forma como se establece en la Cláusula Séptima.

2º. Capital reconocido por ADRES.

⁶ «[...] ARTÍCULO 161. SUSPENSIÓN DEL PROCESO. El juez, a solicitud de parte, formulada antes de la sentencia, decretará la suspensión del proceso en los siguientes casos:

(...)

2. Cuando las partes la pidan de común acuerdo, por tiempo determinado. La presentación verbal o escrita de la solicitud suspende inmediatamente el proceso, salvo que las partes hayan convenido otra cosa. [...]

⁷ La reanudación del proceso se decretó mediante auto de 26 de marzo de 2021; providencia en la que también se fijó el día 19 de abril como fecha para la celebración de la audiencia pública en donde se analizaría el avance del acuerdo conciliatorio enunciado por las partes.

⁸ Índice 221.



Radicación: 11001-03-24-000-2005-00264-01
Demandante: SALUDCOOP EPS Y OTROS
Demandado: ADRES

ADRES reconoce deber, en cumplimiento de la sentencia, de la sentencia aclaratoria y de complementación, en aplicación de las reglas convenidas de aplicación indeclinable para efecto de la liquidación de la sentencia en abstracto, la suma que por capital asciende a ONCE MIL OCHOCIENTOS UN MILLONES CIENTO DIECISÉIS MIL PESOS CON SETENTA CENTAVOS (COP \$11.801.116.000,70), correspondiente a los recobros e ítems individualizados en el (Anexo 2 A, B, C, D, E). Dicho capital genera los intereses que más adelante se estipulan.

Recibida la suma total de que trata este numeral en las cuentas de los Demandantes, se entenderá imputada a capital.

3°. Intereses a favor de los demandantes.

Convienen las Partes que el capital de que trata la Cláusula Segunda, devengará intereses moratorios en los términos fijados en la sentencia de aclaración y complementación del 15 de diciembre de 2016, esto es, a la tasa de interés moratoria establecida para los tributos administrados por la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales, conforme al artículo 4 del Decreto Ley 1281 de 2002 vigente para el momento de la sentencia, que se liquidarán de la siguiente manera:

- a. Fecha de inicio del cálculo de intereses: desde el vencimiento del segundo mes de la radicación del recobro;
- b. Fecha de terminación del cálculo de intereses moratorios tasa DIAN: El interés se causa hasta el 15 de diciembre de 2016, data de la sentencia aclaratoria y adicional.
- c. Inicio de la aplicación de intereses bancario corriente: Desde el día 16 de diciembre de 2016, inclusive, hasta el día previo a que se produzca el pago efectivo, se paga el interés bancario corriente, si el pago se realiza a la aprobación del presente acuerdo conciliatorio parcial por el Honorable Consejo de Estado y siempre antes del 15 de mayo de 2021.
- d. Retorno a la tasa DIAN: De no producirse el pago a la aprobación del presente acuerdo conciliatorio parcial por el Consejo de Estado o llegado el día 15 de mayo de 2021 sin haberse realizado el pago, se aplica la tasa DIAN desde la fecha de que trata el literal a) de la presente cláusula.

4° Concesión de ADRES

ADRES se abstiene de reclamar una rebaja absoluta o parcial de intereses sustentada, para la ADRES, en la incertidumbre de la suma debida, imputable al incumplimiento de la carga procesal probatoria de Los Demandantes con respecto a la acreditación del capital debido, puesta en evidencia después de la aplicación de las reglas de validación que hicieron patente que lo adeudado no era la suma pretendida y que los recobros e ítems no correspondía a lo prescrito por la Resolución 3797 de 2004.

Dicha concesión no aplica para pretensiones sobre valores y conceptos adicionales, tal como se consigna en la Cláusula Séptima como salvedad en caso de continuación de un eventual litigio sobre la liquidación.



Radicación: 11001-03-24-000-2005-00264-01
Demandante: SALUDCOOP EPS Y OTROS
Demandado: ADRES

5° Concesión de los demandantes a favor de ADRES, en cuanto a tasa de interés, por pronto pago.

En el evento que ADRES resuelva efectuar el pago total del capital de que trata la Cláusula Segunda, junto con el total de sus correspondientes intereses, a más tardar el catorce (14) de mayo de dos mil veintiuno (2021), se observarán las siguientes reglas en cuanto al cálculo de intereses:

5.1. Intereses para el periodo comprendido entre la fecha de inicio y el 15 de diciembre de 2016:

Para este periodo, convienen las Partes que se paguen, sobre el capital de que trata la Cláusula Segunda, los intereses moratorios fijados en la sentencia de aclaración y complementación del 15 de diciembre de 2016; esto es, a la tasa de interés moratorio establecida para los tributos administrados por la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales, conforme el artículo 4 del Decreto 1281 de 2002 (vigente para la fecha del fallo), que se liquidarán de la siguiente manera:

a. Fecha de inicio del cálculo de intereses: desde el vencimiento del segundo mes de la radicación del recobro;

b. Fecha de terminación del cálculo de intereses para este tramo: el 15 de diciembre de 2016, inclusive.

5.2. Intereses para el periodo comprendido entre el 16 de diciembre de 2016 y el 14 de mayo de 2021 (o a la fecha de pago que no exceda de este último día):

Para este periodo, convienen las Partes que se paguen, sobre el capital de que trata la Cláusula Segunda, intereses bancarios corrientes certificados para cada período por la Superintendencia Financiera de Colombia, que se liquidarán de la siguiente manera:

a. Fecha de inicio del cálculo de intereses para este tramo: 16 de diciembre de 2016, inclusive;

b. Fecha de terminación del cálculo de intereses: la fecha de pago efectivo a favor de los Demandantes, siempre y cuando no exceda el 14 de mayo de 2021.

Parágrafo primero: De acuerdo a los cálculos realizados el 25 de marzo de 2021, el capital de que trata la Cláusula Segunda, más los intereses a las tasas aquí definidas, se proyectó al 14 de mayo de 2021 en la suma de **CINCUENTA Y SEIS MIL OCHOCIENTOS CINCUENTA Y NUEVE MILLONES TRESCIENTOS DIECISIETE MIL QUINIENTOS OCHENTA Y CINCO PESOS CON SESENTA CENTAVOS MCTE (\$56.859.317.585,60)** (para los meses de abril y mayo de 2021 se tuvieron en cuenta las tasas del mes de marzo de 2021) (Anexo 4)

No obstante, al momento de realizar el pago en los términos pactados (antes del 15 de mayo de 2021), se ajustará el cálculo de los intereses con el periodo y tasa mensual que corresponda.



Radicación: 11001-03-24-000-2005-00264-01
Demandante: SALUDCOOP EPS Y OTROS
Demandado: ADRES

Parágrafo segundo: Es entendido y aceptado por las Partes que en ningún caso habrá capitalización de intereses.

Parágrafo tercero: Es entendido, aceptado y reiterado por las Partes que si por cualquier circunstancia (sea imputable o no a ellas) no se realizare el pago total del capital junto con sus intereses, en la fecha máxima ya estipulada en la presente Cláusula, se dará aplicación a los literales a) y d) de la Cláusula Tercera, pues la concesión que realizan Los Demandantes se justifica en función del pronto pago aquí acordado.

6º. Tratamiento de los ítems que no hacen parte de los ítems aprobados en el Anexo 2 A,B,C,D,E

Declaran y aceptan las Partes que la suscripción del presente Acuerdo no impide que Los Demandantes puedan demostrar, ya ante la ADRES, o ante el Consejo de Estado, que existen recobros e ítems, adicionales a los Individualizados en el (Anexo 2 A, B, C, D, E), que cumplen las Reglas de Validación que estipularon las Partes para operativizar los parámetros de liquidación de la condena definidos por el Consejo de Estado.

En tal virtud, con el objeto de propiciar un acuerdo entre ellas, las Partes se obligan a lo siguiente:

6.1. Fase A

6.1.1. Obligaciones de los Demandantes:

a. Realizar a su costa la validación de los recobros e ítems que estiman deben ser reconocidos por ADRES y que no hacen parte de los ítems aprobados en el (Anexo 2 A, B, C, D, E), con fundamento en las Reglas de Validación;

b. Comunicar, socializar y explicar a la ADRES o a quien esta entidad designe, los resultados de tal validación, **a más tardar el catorce (14) de agosto de dos mil veintiuno (2021).**

c. **Llegado este día y no comunicada diferencia, se entiende que hay plena conformidad con la conciliación parcial, no existiendo conceptos y valores adicionales por reclamar, caso en el cual se entenderá como una conciliación total. Sobre lo anterior se comunicará al Consejo de Estado.**

6.1.2. Obligaciones de ADRES

a. Analizar y revisar los argumentos, bases o soportes que entreguen Los Demandantes, para definir justificadamente si acepta o no el reconocimiento de los recobros o ítems sobre los cuales Los Demandantes soliciten su reconocimiento;

b. Delegar un interlocutor a nivel técnico, para los efectos relativos al procedimiento de validación.

c. **Disponer de un equipo de trabajo para que tal análisis se realice entre el quince (15) de agosto y el catorce (14) de octubre de dos mil veintiuno (2021).**



Radicación: 11001-03-24-000-2005-00264-01
Demandante: SALUDCOOP EPS Y OTROS
Demandado: ADRES

d. Llegado el día 14 de octubre de 2021 y no comunicada las observaciones por parte de ADRES a las diferencias y soportes presentados por los demandantes, se entiende que hay plena conformidad con las mismas y se deberá proceder con el pago correspondiente, caso en el cual se entenderá como una conciliación total. Sobre lo anterior se comunicará al Consejo de Estado.

6.2. Fase B

En el evento que Los Demandantes y ADRES llegaren a un acuerdo de reconocimiento tanto sobre la cantidad de ítems, que no hacen parte de los ítems aprobados en el Anexo 2 A, B, C, D, E, como sobre su valor:

a. Se registrará en acta suscrita por los representantes legales de las Partes (i) el importe del capital acordado, (ii) la identificación de los recobros o ítems sobre los que existe acuerdo y (iii) la cuantificación de los intereses a favor de Los Demandantes, bajo las reglas que se estipulan en el siguiente literal:

b. Se reconocerá por parte de ADRES los correspondientes intereses sobre el capital acordado, así:

6.2.1. Intereses para el periodo comprendido entre la fecha de inicio y el 15 de diciembre de 2016:

Para este periodo, convienen las Partes que se paguen, sobre el capital de que trata el literal a) del subnumeral 6.2, los intereses moratorios fijados en la sentencia de aclaración y complementación del 15 de diciembre de 2016, esto es, a la tasa de interés moratorio establecida para los tributos administrados por la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales, conforme el artículo 4 del Decreto 1281 de 2002 (vigente para la fecha del fallo), que se liquidarán de la siguiente manera:

a. Fecha de inicio del cálculo de intereses: desde el vencimiento del segundo mes de la radicación del recobro.

b. Fecha de terminación del cálculo de intereses para este tramo: el 15 de diciembre de 2016, inclusive.

6.2.2. Intereses para el periodo comprendido entre el 16 de diciembre de 2016 y el 14 de mayo de 2021:

Para este periodo, convienen las Partes que se paguen, sobre el capital de que trata el literal a) del subnumeral 6.2, intereses bancarios corrientes certificados para cada periodo por la Superintendencia Financiera de Colombia, que se liquidarán de la siguiente manera:

a. Fecha de inicio del cálculo de intereses para este tramo: 16 de diciembre de 2016, inclusive;

b. Fecha de terminación del cálculo de intereses: el 14 de mayo de 2021.

6.2.3. Suspensión de la causación de intereses entre el 15 de mayo de 2021 y el 14 de noviembre de 2021 (o antes siempre y cuando se entreguen los resultados totales de que trata el inciso tercero de este numeral).



Radicación: 11001-03-24-000-2005-00264-01
Demandante: SALUDCOOP EPS Y OTROS
Demandado: ADRES

En el entendido que este es el espacio temporal que tardan Los Demandantes y ADRES para acreditar y validar que existen recobros o ítems que deben ser reconocidos adicionalmente por la ADRES, convienen las Partes que en el período ya identificado, no corra ningún tipo de intereses.

Sin embargo, la fecha de 14 de noviembre de 2021 se reducirá si Los Demandantes logran entregar los resultados totales de su revisión en una fecha anterior, caso en el cual desde el día de entrega de resultados correrá dos (2) meses para que ADRES realice la validación y un (1) mes adicional para tramitar el pago y los documentos de que trata el literal a) del numeral 6.2.

6.2.4. Plazo para el pago

ADRES pagará el capital y los intereses conforme a las reglas que preceden, en un plazo máximo que no podrá exceder del catorce (14) de noviembre de dos mil veintiuno (2021), salvo que se haya entregado los resultados totales para su revisión en una fecha anterior, caso en el cual aplicará lo establecido en el numeral 6.2.3.

Parágrafo primero: En el evento que las Partes no logren acuerdos sobre ítems o recobros, Los Demandantes podrán proseguir el incidente de liquidación de perjuicios ante la Sección Primera del Consejo de Estado, para que se reconozcan en dicho trámite incidental. En este evento, no habrá lugar a suspensión de intereses, ni disminución de la tasa de interés ni ninguna otra concesión por parte de Los Demandantes, como quiera que la tasación de la condena seguirá los parámetros fijados por el Consejo de Estado.

Parágrafo Segundo: En el evento de desacuerdo sobre los conceptos y el valor adicional de que trata el parágrafo primero, ADRES se reserva el derecho de desplegar los actos procesales que considere conveniente en defensa de sus derechos. Con tal propósito, las Partes instruirán a sus apoderados para solicitar la suspensión conjunta del proceso.

Parágrafo Tercero: En el evento que ADRES reconociera ítems o recobros adicionales pero efectuara el pago por fuera del plazo de que trata el subnumeral 6.2.4, no habrá lugar a suspensión de intereses ni disminución de la tasa de interés ni ninguna otra concesión por parte de Los Demandante, los Intereses se reconocerán y pagarán en la forma definida por el Consejo de Estado.

7º. Salvedades de las Partes.

7.1. Salvedades de ADRES:

De continuar la diferencia sobre los ítems que no hacen parte de los ítems aprobados en el Anexo 2 A, B, C, D, E, ADRES consigna su salvedad así: a su juicio y en su entender no debe interés pues en su criterio y gracias a su esfuerzo ha establecido la suma debida, sin que existe capital adeudado probado por los demandantes, de tal forma que mal puede ser deudor de intereses cuando el acreedor no conoce lo que se debe, posición que igualmente ha sido planteada por la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado en el trámite del incidente de liquidación, esa sucinta consignación de su posición la ampliará, llegado el caso, en el debate de la liquidación. Así como los demandantes motivarán sus razones del por qué se deben los intereses de



Radicación: 11001-03-24-000-2005-00264-01
Demandante: SALUDCOOP EPS Y OTROS
Demandado: ADRES

acuerdo con los plazos fijados por la Resolución 3797 de 2004 y el fallo del Consejo de Estado.

7.2. Salvedades de Los Demandantes

Los Demandantes, por su parte, se reservan el derecho a reclamar en los términos consignados a lo largo del clausulado del presente instrumento.

8º. Anexos

Hacen parte integral del presente documento, los siguientes anexos:

Anexo No.1: Reglas de validación suscritas el 17 de junio de 2020.

Anexo No.2A: Informe de concepto técnico - Proceso de Conciliación Judicial con Saludcoop EPS en liquidación - condena en Abstracto por Consejo de Estado - Proceso 2005-0264.

Anexo No. 2B: Archivo Excel con el resultado del análisis de la etapa 1 de la validación realizada por la ADRES

Anexo No. 2C: Archivo Excel con el resultado del análisis de la etapa 2 de la validación realizada por la ADRES

Anexo No. 2D: Archivo Excel con el resultado del análisis de la etapa 3 de la validación realizada por la ADRES

Anexo No. 2E: Archivo Power point con el resumen del análisis en las etapas 1, 2 y 3 de la validación realizada por la ADRES

Anexo No. 3 Certificación del Acta de sesión del comité de conciliación de ADRES del 25 de marzo de 2021

Anexo 4: Cálculo de liquidación de intereses en los términos pactados, hasta el 14 de mayo de 2021 [...] (destacado del Despacho).

15. Del documento contentivo del acuerdo conciliatorio suscrito entre las partes se ordenó correr traslado al agente del Ministerio Público que interviene ante esta Sección (Procurador Quinto Delegado ante el Consejo de Estado) –doctor Jaime Alejandro Díaz Vargas- y al Director Técnico de la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado -doctor Cesar Augusto Méndez-, para que, en el ámbito de sus competencias, se pronunciaran en relación con la legalidad del mismo; plazo de traslado que inició el 19 de abril de 2021 y que culminó el día 30 de abril del mismo año.

16.El Procurador Quinto Delegado ante el Consejo de Estado, a través del concepto No. 21-54 de 30 de abril de 2021⁹, señaló que la Dirección de Investigaciones Especiales de la Procuraduría General de la Nación había identificado una diferencia por la suma de tres mil trescientos cincuenta y ocho millones veinte mil ochenta y cinco pesos (**\$3.358.020.085**) entre el valor total de los intereses que

⁹ índice 230 del expediente digital.



Radicación: 11001-03-24-000-2005-00264-01
Demandante: SALUDCOOP EPS Y OTROS
Demandado: ADRES

fueron reconocidos en el acuerdo conciliatorio y el valor total de los intereses que, conforme con las reglas fijadas en el fallo judicial, debían cancelarse en favor de las demandantes, siendo mayor el valor total de los intereses proyectados en el acuerdo de conciliación.

17. Por su parte el Director Técnico de la ANDJE manifestó¹⁰ que: «[...] **la agencia acompañó el trámite surtido desde sus inicios en reuniones y mesas de acercamiento para explorar posibles soluciones amistosas, (...) que dieron lugar a la adopción de un acuerdo sobre las reglas que acatarían las partes para validar la procedencia de las soluciones para resolver amigablemente el presente incidente de liquidación de condena en abstracto y, finalmente, participó en los comités de conciliación que se requirió convocar hasta llegar a la suscripción del acuerdo de conciliación. [...]**».

18. Asimismo, señaló que el acuerdo conciliatorio presentado por las partes respeta el orden jurídico, los derechos fundamentales y el patrimonio público, e igualmente tiene el soporte necesario para ser aprobado.

19. Este Despacho, mediante auto de 3 de mayo de 2021, corrió traslado a las partes del concepto rendido por el agente del Ministerio Público en el que se advirtieron ciertas inconsistencias al momento de liquidar los intereses pactados y, adicionalmente, solicitó la siguiente información, relativa a los 34.370 *items* objeto del acuerdo de conciliación parcial:

[...] [1] número del recobro al que corresponde el ítem o ítems; [2] ubicación del recobro en los archivos digitales que se encuentran en el expediente; [3] identificación del medicamento recobrado y del valor recobrado; [4] valor pagado; [5] valor glosado; [6] valor reconocido en el acuerdo conciliatorio; [7] valor de los intereses conforme a lo pactado en el acuerdo conciliatorio; [8] observaciones adicionales, en caso de estimarlas pertinentes, y [9] la aportación, en medio digital, de la totalidad de los recobros y sus anexos cuyos ítems son objeto del acuerdo conciliatorio [...].

20. Las sociedades **Entidad Promotora de Salud Organismo Cooperativo – Saludcoop S.A.-, Café Salud E.P.S. S.A. y Cruz Blanca E.P.S. S.A.**, y la **ADRES**, mediante escrito de 24 de mayo de 2021¹¹, aportaron la información solicitada, e igualmente allegaron copia del Otrosí del acuerdo conciliatorio¹², en el cual estipularon lo siguiente¹³:

[...] OTROSÍ No.1 al acuerdo conciliatorio.

¹⁰ índice 231 del expediente digital.

¹¹ índice 243 del expediente digital.

¹² Documento aportado al proceso el 11 de junio de 2021, visible en el índice 246 del expediente digital.

¹³ Cabe resaltar que las partes solicitaron la ampliación del plazo para presentar ante el detalle de soporte del acuerdo conciliatorio, solicitud a la que accedió el Despacho a través del auto de 14 de mayo de 2021.



Radicación: 11001-03-24-000-2005-00264-01
Demandante: SALUDCOOP EPS Y OTROS
Demandado: ADRES

Alcance: El presente otrosí mantiene el acuerdo de conciliación, precisa y aclara los tiempos de aplicación de la fórmula y tasa de intereses, así como los términos de que goza ADRES para extinguir la obligación que resulte en suma líquida a su cargo, y así mismo ratificar los lapsos que se han dado las partes para revisar el consolidado del ejercicio presentado a consideración del Honorable Consejo de Estado preservando el equilibrio de armas procesales de que gozan. En ese orden de propósito las cláusulas del otrosí son:

Primero: Objeto. Mantener la intención de conciliar y de proceder a la extinción de la obligación que pesa sobre ADRES a favor de la parte demandante, pero ante las situaciones surgidas y descritas en la parte considerativa de este escrito, se efectúe una modificación al plazo del acuerdo de conciliación presentado al Despacho el pasado 26 de marzo de 2021.

El presente documento ante el vencimiento de los plazos inicialmente convenidos tiene por objeto modificar los términos pactados para la extinción de la obligación, manteniéndose los beneficios de prontitud y reducción del interés y posibilidad de revisión por parte del grupo demandante de los ítems no individualizados en el (Anexo 2 ABCDE), es decir que son diferentes a los 34.370 reconocidos por la ADRES con un capital de ONCE MIL OCHOCIENTOS UN MILLONES CIENTO DIECISÉIS MIL PESOS CON SETENTA CENTAVOS (\$11.801.116.000,70).

Segundo: Modificar el numeral tercero del acuerdo conciliatorio, el cual quedará así:

“3º. Intereses a favor de los demandantes.

Conviene las Partes que el capital de que trata la Cláusula Segunda, devengará intereses moratorios en los términos fijados en la sentencia de aclaración y complementación del 15 de diciembre de 2016, esto es, a la tasa de interés moratorio establecida para los tributos administrados por la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales, conforme al artículo 4 del Decreto Ley 1281 de 2002 vigente para el momento de la sentencia, que se liquidarán de la siguiente manera:

a. Fecha de inicio del cálculo de intereses: desde el vencimiento del segundo mes de la radicación del recobro;

b. Fecha de terminación del cálculo de intereses moratorios tasa DIAN: El interés se causa hasta el día 15 de diciembre de 2016, data de la sentencia aclaratoria y adicional.

c. Inicio de la aplicación de intereses bancario corriente: Desde el día 16 de diciembre de 2016, inclusive, hasta el día previo a que se produzca el pago efectivo, se paga el interés bancario corriente, si el pago se realiza a la aprobación del presente acuerdo conciliatorio parcial por el Honorable Consejo de Estado y a más tardar el 2 de agosto de 2021. Llegado el 2 de agosto de 2021 o la aprobación en fecha anterior a esta por parte del Consejo de Estado, ADRES contará con un término de ocho (8) días hábiles para adelantar los trámites administrativos necesarios para la extinción de la obligación. En todo caso, se reconocerán los intereses bancarios corrientes que se causen hasta el día anterior al pago.



Radicación: 11001-03-24-000-2005-00264-01
Demandante: SALUDCOOP EPS Y OTROS
Demandado: ADRES

d. Retorno a la tasa DIAN: Vencido el término de que trata el inciso segundo del literal c (precedente), y de producirse la aprobación del presente acuerdo conciliatorio parcial por el Consejo de Estado, se retorna a la tasa DIAN desde la fecha de que trata el literal a) de la presente cláusula.

Tercero: Modificar el numeral quinto del acuerdo conciliatorio, el cual quedará así:

“5º Concesión de los demandantes a favor de ADRES, en cuanto a tasa de interés, por pronto pago.

En el evento que ADRES resuelva efectuar el pago total del capital de que trata la Cláusula Segunda, junto con el total de sus correspondientes intereses, en los términos del inciso segundo del literal c del numeral tercero del acuerdo conciliatorio, se observarán las siguientes reglas en cuanto al cálculo de intereses:

5.1. Intereses para el período comprendido entre la fecha de inicio y el 15 de diciembre de 2016:

Para este periodo, convienen las Partes que se paguen, sobre el capital de que trata la Cláusula Segunda, los intereses moratorios fijados en la sentencia de aclaración y complementación del 15 de diciembre de 2016; esto es, a la tasa de interés moratorio establecida para los tributos administrados por la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales, conforme el artículo 4 del Decreto 1281 de 2002 (vigente para la fecha del fallo), que se liquidarán de la siguiente manera:

a. Fecha de inicio del cálculo de intereses: desde el vencimiento del segundo mes de la radicación del recobro;

b. Fecha de terminación del cálculo de intereses para este tramo: el 15 de diciembre de 2016, inclusive.

5.2. Intereses para el período comprendido entre el 16 de diciembre de 2016 y el 2 de agosto de 2021 (o a la fecha de pago que no exceda los ocho (8) días hábiles que requiere ADRES para adelantar el trámite administrativo):

Para este período, convienen las Partes que se paguen, sobre el capital de que trata la Cláusula Segunda, intereses bancarios corrientes certificados para cada período por la Superintendencia Financiera de Colombia, que se liquidarán de la siguiente manera:

a. Fecha de inicio del cálculo de intereses para este tramo: 16 de diciembre de 2016, inclusive;

b. Fecha de terminación del cálculo de intereses: El día anterior a la fecha de pago efectivo a favor de los Demandantes, siempre y cuando no exceda los ocho (8) días hábiles siguientes a la aprobación del acuerdo, o en su defecto al 2 de agosto 2021. Lo anterior, en virtud del trámite administrativo que debe adelantar la ADRES.

Parágrafo primero: De acuerdo a los cálculos realizados el 25 de marzo de 2021, el capital de que trata la Cláusula Segunda, más los intereses a las tasas aquí definidas, se proyectó al 14 de mayo de 2021 (fecha que concibieron



Radicación: 11001-03-24-000-2005-00264-01
Demandante: SALUDCOOP EPS Y OTROS
Demandado: ADRES

inicialmente las partes en el Acuerdo de Conciliación Parcial) en la suma de **CINCUENTA Y SEIS MIL OCHOCIENTOS CINCUENTA Y NUEVE MILLONES TRESCIENTOS DIECISIETE MIL QUINIENTOS OCHENTA Y CINCO PESOS CON SESENTA CENTAVOS MCTE (\$56.859.317.585,60)** (para los meses de abril y mayo de 2021 se tuvieron en cuenta las tasas del mes de marzo de 2021) (Anexo 4)

No obstante, al momento de realizar el pago en los términos pactados (a más tardar dentro de los ocho (8) días hábiles siguientes al 2 de agosto de 2021 o a la fecha de aprobación del acuerdo por parte del Consejo de Estado si esta es anterior al 2 de agosto de 2021), se ajustará el cálculo de los intereses con el periodo y tasa mensual que corresponda.

Parágrafo segundo: Es entendido y aceptado por las Partes que en ningún caso habrá capitalización de intereses.

Parágrafo tercero: Es entendido, aceptado y reiterado por las Partes que si por cualquier circunstancia (sea imputable o no a ellas) no se realizare el pago total del capital junto con sus intereses, en la fecha máxima ya estipulada en la presente Cláusula, se dará aplicación a los literales a) y d) de la Cláusula Tercera, pues la concesión que realizan Los Demandantes se justifica en función del pronto pago aquí acordado.”

Parágrafo cuarto: En todo caso las Partes se acogerán a la aplicación de la metodología para el cálculo del interés que pueda llegar a determinar el Consejo de Estado al momento de aprobar el presente acuerdo.

Cuarto: Para efectos de la extinción de la obligación, en lo que atañe a los demás plazos convenidos en el acuerdo de conciliación, ADRES contará con los ocho (8) días hábiles siguientes para efectos de surtir los trámites administrativos que correspondan reconociendo los intereses pactados, si a ello hubiere lugar.

Las demás cláusulas contempladas en el Acuerdo Conciliatorio quedarán vigentes [...]. (Destacado del Despacho)

21. De la anterior documentación se corrió traslado al agente del Ministerio Público, con la finalidad de que indicara si la información suministrada por las partes daba cuenta de las diferencias advertidas por la Dirección de Investigaciones Especiales de la Procuraduría General de la Nación, en relación con la fórmula y la proyección que se hizo de los intereses en el acuerdo parcial de conciliación objeto de pronunciamiento.

22. En esta oportunidad, el agente del Ministerio Público¹⁴ manifestó que la citada dependencia de investigaciones especiales, luego de aplicar adecuadamente las fórmulas de liquidación de intereses pactadas por las partes en el acuerdo conciliatorio, determinó que «[...] **no se observan diferencias significativas entre el ejercicio realizado por las partes y el realizado por esa Dirección [...]**», indicando que, a lo sumo, existía una diferencia de 2,08 pesos entre los intereses

¹⁴ Concepto 21-064 de 31 de mayo de 2021. Índice 245.



Radicación: 11001-03-24-000-2005-00264-01
Demandante: SALUDCOOP EPS Y OTROS
Demandado: ADRES

liquidados en el acuerdo conciliatorio y la proyección efectuada por dicha dependencia, razón por la cual consideraba que lo pactado no era lesivo para el patrimonio público.

23. Sin embargo, el Despacho, a partir de una revisión de los documentos aportados por las partes, en específico del documento titulado «*REQUERIMIENTO GRUPO SALUDCOOP*¹⁵», advirtió que existía una diferencia de doscientos dieciocho millones trescientos sesenta y un mil doscientos sesenta y seis pesos con cuarenta centavos (\$218.361.266.40.) entre la suma total de los recobros que fueron reconocidos en el acuerdo conciliatorio y el valor total de los recobros que se encuentran acreditados en el plenario, siendo mayor el valor de los recobros reconocidos por las partes en la conciliación que el acreditado en las facturas y solicitudes de recobro que obran en el expediente.

24. De allí que, mediante auto de 25 de junio de 2021, se pusieron en conocimiento de las partes las referidas inconsistencias¹⁶ con el propósito de que explicaran cuáles eran las razones de orden técnico y jurídico que conducían a tales inconsistencias, haciendo énfasis en que dichas diferencias estaban representadas en el documento anexo de la referida decisión, de la siguiente manera:

[...] i) recobros que fueron reconocidos por una suma superior a la consignada en la orden de recobro (celdas resaltadas en rojo); ii) recobros que fueron aprobados por un valor de cero (0) pesos, aunque en la solicitud de recobro tenían valores superiores (celdas resaltadas en azul); iii) recobros que fueron reconocidos por una suma inferior a la establecida en la orden de recobro (celdas resaltadas en amarillo), y iv) recobros que no tienen soporte en físico para su correspondiente verificación (celdas resaltadas en verde).[...]

25. En respuesta a la providencia anterior, los apoderados judiciales de las partes, mediante escrito radicado el 2 de julio de 2021, manifestaron lo siguiente:

[...] nos dimos a la tarea conjunta de revisar las observaciones realizadas por el Despacho, concluyendo que la mejor decisión en el marco de lo conciliado parcialmente es sustraer del acuerdo parcial la suma sobre la cual su Despacho nos requirió en auto de fecha 25 de junio del año en curso, así como los intereses correspondientes a dicho rubro, de modo tal que se tendrá en cuenta el monto recobrado de la Columna G de la hoja denominada “Detalle”, celda G3, puesta a disposición por el Consejo de Estado.

La razón de la decisión tiene en cuenta que la conciliación establece dos acuerdos: el primero es una conciliación parcial, sometida actualmente a aprobación del Honorable Consejo de Estado, sobre un valor cierto de capital,

¹⁵ Documento en donde se encuentra consignada la información correspondiente al valor recobrado por las sociedades demandantes por concepto de medicamentos no establecidos en el Plan Obligatorio de Salud – POS- y del reconocimiento que se hizo de los mismos en el acuerdo conciliatorio sometido a aprobación.

¹⁶ Documento en donde se encuentra consignada la información correspondiente al valor recobrado por las sociedades demandantes por concepto de medicamentos no establecidos en el Plan Obligatorio de Salud – POS- y del reconocimiento que se hizo de los mismos en el acuerdo conciliatorio sometido a aprobación.



Radicación: 11001-03-24-000-2005-00264-01
Demandante: SALUDCOOP EPS Y OTROS
Demandado: ADRES

al que se le suman los intereses correspondientes segmentados en dos tramos: el primero, a tasa DIAN, conforme la sentencia; el segundo, posterior a la providencia aclaratoria, con interés bancario corriente.

Un segundo acuerdo y tal como se desprende del documento suscrito por las partes, consiste en que las demandantes disponen de cuatro (4) meses para revisar el ejercicio realizado por ADRES a efecto de incluir conceptos y valores que pudieron haber sido pasados por alto, otorgándosele a ADRES dos (2) meses posteriores para que fije su posición al respecto y, de ser posible, conciliar de manera definitiva; de frustrarse el propósito, por mantenerse diferencias sobre la liquidación, de todas maneras lo pactado reporta el beneficio de recortar la divergencia y acotar los puntos de discrepancia para hacer más eficiente la decisión judicial sobre la controversia.

La causa de la conciliación parcial se localiza en la pronta extinción de la obligación a cargo de ADRES, que conforme al otrosí No. 1 suscrito el 11 de junio de 2021 y que se puso en conocimiento del Consejo de Estado en la misma fecha, debe suceder antes del 2 de agosto, pues cumplida esa fecha se obliga a la ADRES a liquidar su débito con interés de mora DIAN, el cual se reduce a bancario corriente si se logra la aprobación de la conciliación parcial en la fecha antes mencionada. Así que el interés jurídico es extinguir la obligación al menor tiempo posible, lo que requiere de la aprobación urgente del Consejo de Estado.

A su turno, con la aprobación expedita de la conciliación parcial, las demandantes obtendrán a la fecha del 2 de agosto más ocho (8) días acordados para los trámites administrativos, la extinción del crédito de que son titulares. Las demandadas están en la liquidación, con lo cual, aprobada la conciliación los patrimonios ilíquidos podrían saldar parte de las deudas a su cargo.

En comparación de cifras, el monto del capital observado por el Despacho resulta menor (\$11.582.754.734,30) que los beneficios que la pronta aprobación de la conciliación reporta a las acreedoras y a la deudora; de forma tal que lo razonable es descontar de la cifra conciliada parcial, el valor de capital sobre el cual tiene observaciones el Consejo de Estado con sus correspondientes intereses, para que, en la segunda fase de lo acordado, se revisen los conceptos que soportan dicha cifra y se recojan los resultados de ese examen en lo que se expondrá, en su momento, al Consejo de Estado.

Para el examen de esta propuesta, se resalta que las partes han acordado intereses muertos para el tiempo que demanda esa segunda fase, dentro de los límites temporales de cuatro (4) meses o menos para las demandantes y dos (2) meses o menos para ADRES. Cero intereses contra interés bancario con la amenaza de convertirse después del 2 de agosto en interés DIAN, inclina la razón a que se escoja el camino de menor impacto negativo, esto es, buscar la pronta aprobación de la conciliación parcial por el Consejo de Estado, reduciendo la cifra de capital e intereses conciliada, y manda el examen de las observaciones del Despacho a lo que tiene costo cero de intereses dentro de los plazos estipulados.

ADRES ha agotado la condición previa de obtener la aprobación del Comité de Conciliación y dado que la cifra conciliada parcialmente sería reducida en atención a las observaciones del Consejo de Estado, considera que no requiere de nueva aprobación por no tratarse de un incremento de lo permitido.



Radicación: 11001-03-24-000-2005-00264-01
Demandante: SALUDCOOP EPS Y OTROS
Demandado: ADRES

En este sentido, por las razones expuestas, las partes de manera conjunta elevan respetuosa solicitud de que el Consejo de Estado, solicitando que apruebe la conciliación parcial presentada por el valor resultante de deducir del inicialmente presentado por \$11.801.116.001 el valor observado de \$218.361.266, para un capital conciliado de \$11.582.754.734,30 más los intereses correspondientes calculados conforme lo acordado con las tasas aplicables a los dos segmentos temporales acordados por las partes [...].

26. Manifestaron que, comoquiera que el comité de conciliación de la ADRES ya aprobó el acuerdo conciliatorio por una suma mayor a la pactada en esta oportunidad, en la cual se hizo una disminución de doscientos dieciocho millones trescientos sesenta y un mil doscientos sesenta y seis pesos (\$218.361.266), no era necesario someter dicha cifra a aprobación de dicho comité, en tanto que la nueva cifra por concepto de capital le era más beneficiosa a la entidad demandada.

27. De la respuesta rendida por los apoderados judiciales de las partes, la cual fue ratificada con posterioridad por sus representantes legales¹⁷, se puede observar con claridad que estas, de común acuerdo, decidieron modificar el valor total del capital correspondiente a los correspondiente a los 34.370 *items* que se individualizan como aprobados en el presente el acuerdo parcial de conciliación (Anexo 2 A, B, C, D, E), para un total de capital conciliado que asciende a la suma once mil quinientos ochenta y dos millones setecientos cincuenta y cuatro mil setecientos treinta y cuatro pesos con treinta centavos (\$11.582.754.734,30) más los intereses correspondientes calculados conforme lo acordado con las tasas aplicables a los dos segmentos temporales pactados.

28. Comoquiera que se habían dado modificaciones sustanciales al acuerdo conciliatorio suscrito entre las partes, a través del auto de 7 de julio de 2021, se ordenó correr traslado del expediente al Procurador Quinto Delegado ante el Consejo de Estado, para que, en el ámbito de sus competencias, emitiera concepto de fondo en relación: i) con el otrosí del acuerdo conciliatorio parcial suscrito por las partes del proceso el 11 de junio de 2021; ii) con el valor total -capital e intereses- de los recobros por concepto de medicamentos no incluidos en el POS y que fueron reconocidos en dicho acuerdo conciliatorio; iii) con el nuevo valor por concepto de capital conciliado que fue aportado por las partes en memoriales de 2 y 7 de julio de 2021; y, especialmente, iv) respecto de la legalidad del acuerdo conciliatorio en su integridad, esto es, si cuenta con las pruebas necesarias para su aprobación o si es [o no] violatorio de la ley o lesivo del patrimonio público, en los términos del artículo 73 de la Ley 446 de 1998.

¹⁷ Índice 256.



Radicación: 11001-03-24-000-2005-00264-01
Demandante: SALUDCOOP EPS Y OTROS
Demandado: ADRES

29. Dentro del plazo conferido, incluyendo su correspondiente prórroga¹⁸, se allegó el concepto de fondo final rendido por parte del Procurador Quinto Delegado ante el Consejo de Estado en relación con la posibilidad de aprobar el acuerdo conciliatorio parcial sometido a consideración de esta autoridad judicial; el cual será analizado más adelante con las demás pruebas practicadas al interior del presente trámite incidental de liquidación de condena en abstracto.

II. CONSIDERACIONES

II.1. Competencia

30. Este Despacho, de conformidad con lo establecido en el artículo 146A del CCA¹⁹, adicionado por el artículo 61 de la Ley 1395 de 2010, es el competente para aprobar o improbar el presente acuerdo de conciliación judicial parcial suscrito entre las partes, en tanto que dicha decisión no se encuentra contemplada dentro de los numerales 1°, 2° y 3° del artículo 181 del CCA²⁰ y, además, por cuanto la misma es susceptible de ser apelada –en este caso suplicada– en los términos del numeral 5° del citado artículo.

31. Cabe agregar que en el asunto objeto de pronunciamiento se está analizando la eventual aprobación de **acuerdo conciliatorio parcial**, el cual no daría por terminado el proceso y, en consecuencia, el trámite procesal seguirá su curso a efectos de liquidar los demás *items* de recobro que no se encuentran incluidos en este; razón por la cual, en los términos de la jurisprudencia de esta corporación²¹, la presente decisión debe ser proferida por el consejero sustanciador del proceso, dado que no pone fin al trámite procesal.

¹⁸ Mediante auto de 15 de julio de 2021, se le concedió un término adicional de cinco (5) días al agente del Ministerio Público para que emitiera concepto de fondo; término que venció el 26 del mismo mes y año.

¹⁹ «[...] **Artículo 146A. Las decisiones interlocutorias del proceso, en única, primera o segunda instancia, proferidas por los tribunales administrativos y el Consejo de Estado, serán adoptadas por el magistrado ponente.**

Sin embargo, las decisiones a que se refieren los numerales 1, 2, 3 del artículo 181 serán de Sala excepto en los procesos de única instancia. [...]»

²⁰ «[...] **Artículo 181. Apelación. Son apelables las sentencias de primera instancia de los Tribunales de los Jueces y los siguientes autos proferidos en la misma instancia por dichos organismos, en pleno o en una de sus Secciones o Subsecciones, según el caso; o por los Jueces Administrativos:**

1. El que rechace la demanda.

2. El que resuelva sobre la suspensión provisional.

3. El que ponga fin al proceso.

4. El que resuelva sobre la liquidación de condenas.

5. El que apruebe o impruebe conciliaciones prejudiciales o judiciales. [...]». (Destacados del Despacho).

²¹ Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Tercera – Subsección B-. Expediente: 2001-23-31-000-2009-00035-01 (44380). C.P. Martín Bermúdez Bermúdez; Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Tercera – Subsección B-. Expediente: 19001-23-31-000-2011-00625-01- (61640). C.P. Martín Bermúdez Bermúdez; Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Tercera. Providencia de 10 de marzo de 2017. Expediente 05001-23-31-000-2012-00690-01 (54121). C.P. Jaime Orlando Santofimio Gamboa, entre otros.



Radicación: 11001-03-24-000-2005-00264-01
Demandante: SALUDCOOP EPS Y OTROS
Demandado: ADRES

II. 2. De la conciliación judicial en materia contencioso- administrativa

32. Tal como lo define el artículo 64 de la Ley 446 de 1998²², «[...] *La conciliación es un mecanismo de resolución de conflictos a través del cual, dos o más personas gestionan por sí mismas la solución de sus diferencias, con la ayuda de un tercero neutral y calificado, denominado conciliador [...]*». En consonancia con ello, el artículo 3° de la Ley 640 de 2001, establece que existen dos clases de conciliación, de un lado, la judicial -cuando se da en el interior de un proceso judicial, con la dirección del juez competente de la causa-, y del otro, la extrajudicial -cuando se realiza antes o por fuera del trámite judicial-.

33. En palabras de la Corte Constitucional, la conciliación judicial es «[...] *un medio alternativo a la resolución del conflicto, mediante una decisión o fallo. En tal sentido, es una forma especial de poner fin al proceso, siendo el tercero que dirige esta clase de conciliación el juez de la causa, quien además de proponer fórmulas de arreglo, homologa o convalida lo acordado por las partes, otorgándole eficacia de cosa juzgada. En algunos casos, tal conciliación opera como requisito de procedibilidad*²³ [...]».

34. Ahora bien, en lo que respecta a los asuntos que son susceptibles de conciliación en materia contenciosa administrativa, el artículo 70 de la Ley 446 de 1998 dispone lo siguiente:

[...] **ARTÍCULO 70. ASUNTOS SUSCEPTIBLES DE CONCILIACIÓN.** <Incorporado en el Estatuto de los Mecanismos Alternativos de Solución de Conflictos, Decreto 1818 de 1988, artículo 56.>

Podrán conciliar, total o parcialmente, en las etapas prejudicial o judicial, las personas jurídicas de derecho público, a través de sus representantes legales o por conducto de apoderado, **sobre conflictos de carácter particular y contenido económico de que conozca o pueda conocer la jurisdicción de lo Contencioso Administrativo a través de las acciones previstas en los artículos 85, 86 y 87 del Código Contencioso Administrativo [...]** (Negrilla fuera del texto).

35. Significa lo anterior que al juez contencioso administrativo también le está dada la facultad de fungir como mediador entre las partes del proceso, con miras a que, en cualquier etapa del trámite judicial y hasta antes de que se profiera sentencia definitiva, los sujetos procesales puedan conciliar o transigir los asuntos que fueron sometidos a su cargo y, con ello, poder brindar una justicia más eficiente y oportuna; velando, en todo caso, por la prevalencia del interés general y porque no exista un

²² «Por medio del cual se expide el Estatuto de los mecanismos alternativos de solución de conflictos.»

²³ Corte Constitucional. Sala Plena. Sentencia C-902 de 17 de septiembre de 2008. Magistrado Ponente: Nilson Pinilla Pinilla.



Radicación: 11001-03-24-000-2005-00264-01
Demandante: SALUDCOOP EPS Y OTROS
Demandado: ADRES

detrimento patrimonial con la eventual aprobación del acuerdo conciliatorio sometido a su consideración.

36. En esos mismos términos se refirió la Sala Plena de la Sección Tercera del Consejo de Estado en sentencia de 24 de noviembre de 2014, cuando manifestó lo siguiente:

[...] Es preciso señalar que la Sala reitera, en esta ocasión, la importancia de que el juez del acuerdo conciliatorio en materia contencioso administrativa, es decir, el encargado de homologar la conciliación –prejudicial o judicial– ejerza un control estricto sobre aquél que no sólo se refleje en la verificación de una serie de requisitos legales y administrativos, sino que, de otra parte, como juez de constitucionalidad y convencionalidad determine si el acuerdo es lesivo no sólo para el Estado sino, en general, para cualquiera de las partes.

En otros términos, el juez no puede limitarse a ser la boca de la ley –en los términos de Montesquieu– sino que es necesario, dentro del Estado Social de Derecho resaltar el papel preponderante que enseña la importancia de que con independencia a la jurisdicción a la que pertenezca, todo juez sea un garante de los derechos constitucionales.

De modo que, bajo esa lógica, **no puede desconocerse que el juez de lo contencioso administrativo –unipersonal o colegiado– tiene la importante tarea de promover la conciliación pero, de igual forma, de garantizar que al momento de su aprobación no se advierta la lesión a los intereses de ninguna de las partes, sino que, por el contrario el acuerdo sea producto del ejercicio libre de la autonomía de la voluntad²⁴ [...].** (Destacado del Despacho).

37. En consonancia con los anteriores supuestos legales y jurisprudenciales, la Sección Primera del Consejo de Estado, con ponencia de la consejera de Estado, doctora María Claudia Rojas Lasso, fijó algunos presupuestos procesales necesarios para el estudio de los acuerdos conciliatorios dados al interior del proceso judicial, los cuales se destacan a continuación:

[...] 1. Según el Artículo 61 de la ley 23 de 1991¹⁸ –modificado por el Artículo 81 de la ley 446 de 1998, el primer aspecto objeto de análisis está relacionado con la caducidad de la acción respectiva, así, es imprescindible determinar que la demanda se haya presentado durante el término dispuesto para ello en cada caso.

(...)

2. De otro lado, conforme al Artículo 59 de la ley 23 de 1991 –modificado por el artículo 70 de la ley 446 de 1998, el acuerdo conciliatorio al que lleguen las partes se restringe a las acciones o derechos de naturaleza económica.

²⁴ Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sala Plena de la Sección Tercera. Sentencia de unificación de 24 de noviembre de 2014. Expediente: 07001-23-31-000-2008-00090-01(37.747). C.P. Enrique Gil Botero.



Radicación: 11001-03-24-000-2005-00264-01
Demandante: SALUDCOOP EPS Y OTROS
Demandado: ADRES

(...)

3.- Que las partes estén debidamente representadas y, además, que sus representantes cuenten con la capacidad para conciliar.

(...)

4.- Según el artículo 65 de la Ley 23 de 1991 –adicionado por el artículo 73 de la ley 446 de 1998, para que el acuerdo conciliatorio se apruebe es necesario **efectuar un análisis probatorio, a efectos de verificar su procedencia y determinar que se ajuste a la ley y no resulte lesivo para el patrimonio público²⁵ [...] (negrilla fuera del texto)**

38. El Despacho considera que los criterios expuestos en la ley y en la jurisprudencia de esta corporación son plenamente aplicables al caso concreto y, en consecuencia, efectuara la revisión de estos para efectos de determinar si la conciliación judicial parcial suscrita entre las partes debe ser aprobada o improbada.

II.3. Caso en concreto

II.3.1. Contexto en el que se dio el acuerdo conciliatorio parcial sometido a consideración del Despacho

39. Previo al examen de fondo del acuerdo conciliatorio y para una mejor comprensión de su contenido, resulta pertinente traer a colación los argumentos que fueron expuestos por las partes y demás intervinientes en desarrollo de la audiencia pública de 19 de abril de 2020, los cuales dan cuenta de la metodología implementada para suscribir el acuerdo parcial y de cuáles son los beneficios que traería consigo para las finanzas públicas, el avenimiento parcial suscrito entre las partes.

40. En el curso de la audiencia celebrada el 19 de abril de 2021, las partes hicieron la presentación del acuerdo conciliatorio; en ese sentido, el apoderado judicial de la entidad demandada manifestó lo siguiente:

[...] [E] [presente acuerdo parcial conciliatorio pretende] (...) completar el 50% de un pago que ya se había realizado en razón del fallo que el Honorable Consejo de Estado produjo y que llevó a una condena en abstracto.

[Las partes], con base en la resolución, [generaron] unas reglas de validación y esas reglas de validación ustedes la pueden ver proyectada como 5 reglas (...) [que son]: (...) [i] el acuerdo conciliatorio a la que llegó está contraído a medicamentos (...) no incluidos en el plan de beneficios, [ii] la vigencia es la radicada entre el 20 de noviembre del 2004 y 31 de octubre del 2006, [iii] que

²⁵ Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Primera. Providencia de 16 de febrero de 2012. Expediente 250002324000200400790-01 - 250002324000200600143-01 (acumulados). C.P. María Claudia Rojas Lasso. En los mismos términos ver: Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Tercera. Providencia de 10 de marzo de 2017. Expediente 05001-23-31-000-2012-00690-01 (54121). C.P. Jaime Orlando Santofimio Gamboa.



Radicación: 11001-03-24-000-2005-00264-01
Demandante: SALUDCOOP EPS Y OTROS
Demandado: ADRES

el medicamento no contuviese o tuviese homólogo de acuerdo al acuerdo 228 del 2002, [iv]) que el valor recobrado debe coincidir con la factura, y [v]) no debe haberse pagado el 100%.

Bajo estas 5 reglas, que son básicas y que nos van a acompañar no solamente en lo que voy a presentar a continuación, sino en el trabajo que queda por hacer a las partes, ADRES conforma un grupo de trabajo [conformado por:] [i]) un líder, [ii]) 6 analistas de recobro, [iii]) un auditor de recobro, [y] [iv]) un médico asesor.

Se consultan los archivos de datos e imágenes de recobros aportados por ADRES, la plataforma de trabajo es un microsoft teams, y el tiempo que requirió este trabajo fueron 7 meses. Los resultados están proyectados en la pantalla, son de capital compuesto por las 3 entidades EPS demandantes que ya han sido identificadas, pero recuerdo Saludcoop, Café Salud y Cruz Blanca, determina un capital de once mil ochocientos un millón ciento dieciséis mil setenta centavos (\$11'801.116.000,70) que es el valor del capital, que ahora vamos a mirar el ejercicio.

Todas estas cifras se establecieron para el cuidado de las órdenes legales, se consultaron con el comité de conciliación y [la Agencia Nacional para la] Defensa Jurídica del Estado, en varias reuniones (...). La reunión ordinaria el día 17, las extraordinarias 32, 36, 40 y 68, todas ellas con compañía, muy importante de la Agencia Defensa Jurídica del Estado, que hubo momentos que estos procesos son difíciles; hubo algún tipo de coyuntura que nos separó, la agencia hizo sus buenos oficios y nos volvió a aproximar y, a través de todos estos ejercicios que se llevaron al comité se pudieron establecer entonces unos resultados, esos resultados como el honorable Consejero lo ha manifestado, nos lleva a una conciliación parcial, esa conciliación parcial es la que suma once mil ochocientos un millón ciento dieciséis mil setenta centavos (\$11'801.116.000,70).

[Es importante mencionar] (...) **que lo aprobado si logramos la aprobación de la conciliación, para el patrimonio público de ADRES es que haremos un beneficio desde el punto de vista no del capital, el capital se debe y el capital es básico, no se toca, es intangible, pero sí el interés en una cesión que se ha hecho la parte actora, en el sentido de que se aplica el interés bancario corriente en un lapso que está entre el 16 de diciembre del 2016 hasta el 14 de mayo del 2021, y si no se logra el pago del recurso afectado once mil ochocientos un millones más los intereses que ahora me voy a referir en el conciliado capital intereses, pues retornaremos a la tasa diarias, de ahí que las partes y en eso soy vocero tanto de ADRES como de los demandantes, agradecen el esfuerzo del Consejo de Estado por habernos dado este espacio, y aprovechar este espacio para tratar de que antes que esa fecha el 14 de mayo podamos haber efectuado la derogación (sic) correspondiente y no tornar a una tasa diaria.**

Si logramos pagar antes para tranquilidad del Ministerio Público, obviamente se hará el reajuste de intereses correspondientes al día efectivo de pago para no causar una moratoria mayor ni estar pagando cuando la moratoria no se ha cumplido. Lo que es importante también es que tener en cuenta cómo aún, a pesar del desacuerdo, por eso no hay un acuerdo total, ya existen reglas para tramitar el desacuerdo.



Radicación: 11001-03-24-000-2005-00264-01
Demandante: SALUDCOOP EPS Y OTROS
Demandado: ADRES

El demandante hará una revisión de aquellos ítems y recobros que no fueron aprobados y que no hacen parte del capital de los afectado once mil ochocientos un millones que he hablado y esa revisión tiene una fecha máxima de 14 de agosto del 2021 y dentro de eso también para tranquilidad Ministerio Público, el interés está muerto, no se produce interés, de manera que no hay una lesión mayor, simplemente un acto de bilateral de acuerdo en el sentido en que estamos generando la posibilidad de que si ha habido un error humano en el trabajo realizado por la ADRES, él mismo se corrija.

Una vez que estén dados estos resultados, [cabe aclarar] estos resultados son los resultados que logren los demandantes 14 de agosto al 2021, ADRES tendrá dos meses el que van entre el 15 de agosto y el 14 de octubre para poder hacer los ajustes correspondientes. Si ADRES no tiene diferencias, así como el grupo demandante no encuentra errores en lo efectuado por ADRES, pues simplemente la conciliación que hoy presentamos como el total será una consideración parcial lo que le daremos conocer oportunamente al Consejo de Estado para resolver lo que corresponde; desde otro punto de vista, si llegasen a ver diferencias, si ADRES no las encuentra correctas, pues suscitará la diferencia, pero en el caso en que ADRES encuentre que hay razón del error que se le está enrostrando por parte de los demandantes, se procederá al pago y también se enterará de esa situación al Consejo de Estado para el cierre correspondiente; cuando subsista diferencia entre las partes así también lo haremos conocer al Consejo de Estado para que en lo sobrante, en lo que no pudimos llegar de acuerdo se siga con el trámite correspondiente.

El consolidado de cifras como lo había anticipado, está proyectado en esta última diapositiva que representa los once mil ochocientos un millón ciento dieciséis mil setenta centavos (\$11'801.116.000,70) que es el valor de los recobros y las dos tasas diarias bajo criterios diferenciales que corresponden al recobro desde cuando se produce el interés, dos meses siguientes a la presentación del recobro y como lo había enunciado hasta el 15 de diciembre del 2016, y eso da treinta cinco mil seiscientos diecinueve millones quinientos cuarenta y siete mil ochocientos setenta y cuatro pesos con cuarenta y cuatro centavo (\$35'619.547.874,44) y bajo el acuerdo que se llegó a partir del 16 de diciembre de 2016 hasta el 15 de mayo del 2021 los intereses causados son nueve mil cuatrocientos cuarenta y tres millones novecientos cincuenta mil cuatrocientos cuarenta seis con noventa centavos (\$9'443.950.446,90) pudiendo esa cifra por pago anticipado, poderse reducir no significativamente en esto, cualquier peso es importante y eso es, en resumen, la presentación capital e intereses llevan un valor de cincuenta y seis mil ochocientos sesenta y cuatro millones seiscientos catorce mil trescientos veinte y dos pesos con cuatro centavo (\$56'864.614.322,04) que serían, eso también para el Ministerio Público y el honorable Consejo de Estado, suma que ya está dentro de los recursos de los que dispone a ADRES para que una vez se tenga el visto bueno del Consejo de Estado y haciendo si es necesario el reajuste de intereses sea pagado dentro del plazo que no va a poder exceder al 15 de mayo de 2021.

(...)

[N]o [hubo] una auditoría, aquí lo que hubo fue una revisión dado que el proceso de auditoría pues no era lo de rigor, las partes así lo entendieron y así lo practicaron en el sentido lo que se hizo fue con un sistema de reglas de comenzar a mirar de recobros, se simplificaron a ítems cada uno de los ítems (sic) fue cribado bajo las 5 reglas y en algunos momentos, pues ustedes lo podrán ver mejor en el Excel que se acompañó comenzamos con un grupo de



Radicación: 11001-03-24-000-2005-00264-01
Demandante: SALUDCOOP EPS Y OTROS
Demandado: ADRES

recobros e ítems que se fue generando un proceso de embudo para llegar a los valores que están hoy presentados [...] (destacado del Despacho)

41. Por su parte, el apoderado judicial de las entidades que conforman el extremo activo ratificaron lo dicho por el apoderado judicial de la ADRES, en relación con la metodología empleada para el reconocimiento de los *ítems* incluidos en el proyecto de conciliación y los beneficios que representa este acuerdo para la ADRES y para ellos. De lo dicho por el apoderado judicial se destaca lo siguiente:

[...] Considero que esto es ejemplar (...) porque es un proceso conciliatorio que en el momento de ser aprobado (...) **implica una economía para las finanzas públicas por parte del ADRES, porque se está economizando varios miles de millones de pesos en pagos de intereses; con otro elemento adicional para tenerse en consideración, es que obviamente por lo longevo que son nuestros cobros aquí ni siquiera se está hablando que quedó claramente expresado en el acuerdo, que no se imputa primero el pago, como lo establece el Código Civil, a los intereses si no se va directamente al capital, eso implica una economía grande.**

Por parte de mis clientes lo único que puedo decir es que también es una decisión que les favorece, en la medida en que (...) le está generando recursos (...) que van directamente a pagar a los acreedores que tienen las 3 EPS, o sea aquí se va hacer un circulante en donde [lo que] se va a decir recibir se va a (SIC) esos dineros para pagar deudas que tienen las EPS y yo creo que eso es un acuerdo bastante completo, muy cuidadoso, porque lo único que le puedo ratificar es que el trabajo que hizo ADRES fue revisar, cuenta por cuenta [...].(negrilla fuera del texto).

42. Cabe agregar que, previamente a la presentación del acuerdo conciliatorio parcial citado en el párrafo anterior, las partes -con el acompañamiento de la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado y del Ministerio Público- realizaron un trabajo de análisis y validación de cada uno de los 34.370 *ítems* de recobros que son materia de negociación, y sobre lo cual resulta pertinente efectuar las siguientes consideraciones:

- Debe señalarse que el acuerdo conciliatorio que se analiza en esta oportunidad deriva de un acercamiento entre las partes que data de febrero de 2020 y que, a través de distintas reuniones llevadas a cabo con el acompañamiento de la Agencia Nacional para la Defensa Jurídica del Estado, han depurado la información y han podido llegar al presente avenimiento²⁶.
- Las partes, a efectos de identificar los *ítems* de recobro afectados por la sentencia de 27 de abril de 2016 -adicionada y aclarada en la providencia de 15 de

²⁶ En cuanto al detalle de las reuniones que se realizaron entre las partes y la ANDJE, las mismas se encuentran recopiladas en el documento denominado «INSTRUCTIVO DE LA METODOLOGÍA APLICADA PARA EL ACUERDO DE CONCILIACIÓN PRESENTADO POR LAS PARTES EN EL MARCO DEL INCIDENTE DE LIQUIDACIÓN - PROCESO 2005-0264», que fue copiado al expediente en escrito de 24 de mayo de 2021.



Radicación: 11001-03-24-000-2005-00264-01
Demandante: SALUDCOOP EPS Y OTROS
Demandado: ADRES

diciembre de 2016-, **acordaron unas reglas de validación de los ítems de recobro**. Las citadas reglas de validación fueron las siguientes:

[...] 1. Medicamentos

1.1. Serán de reconocimiento únicamente aquellos recobros o ítems que correspondan a medicamentos y por tanto quedarán excluidos de la revisión y pago aquellos que se refieran a procedimientos, dispositivos médicos o servicios complementarios.

2. No incluido en el Plan de Beneficios con cargo a la UPC

2.1. Se validará que los medicamentos no se hayan encontrado en el plan de beneficios para el momento de la prestación del servicio. Para tal efecto se validará el Acuerdo 228 de 2002 expedido por el Consejo Nacional de Seguridad Social en salud o en su defecto la norma que resulta aplicable.

3. En vigencia

3.1. Se validará que el recobro haya sido radicado por primera vez entre el 20 de noviembre de 2004 y el 31 de octubre de 2006 mediante los formatos dispuestos para la época (con sólo ayuda de radicación como formato de solicitud de recobro, resultados de auditoría y pagos).

4. Sin homólogo

4.1. Se validará que el medicamento no tenga homólogo en el Acuerdo 228 del Consejo Nacional de Seguridad Social en Salud, para tal efecto se tendrá como referencia el acta del Comité Técnico científico – CTC y de manera complementaria los soportes del recobro; para los recobros por fallos de tutela, los soportes del recobro según se indica más adelante.

4.2. Si en el acta del CTC en el espacio del homólogo se encuentra en blanco, se entenderá que no tiene homólogo; sin embargo, si se encuentra que para el mismo paciente existen otras actas de CTC, el auditor deberá verificar si corresponde al mismo medicamento que se encuentra en revisión y validar el campo del homólogo de dichas actas. En caso de que dichas actas se encuentren diligenciadas CON HOMÓLOGO, dicha circunstancia se hará extensiva a los mismos medicamentos de ese paciente.

4.3. Para el caso de los fallos de tutela que presenta en el formato de liquidación, ésta se tomará como un aspecto complementario de revisión ya que no todos los recobros podrían tenerlo y, en consecuencia, la regla para la validación del homólogo en los recaudos cuyos soportes reposen fallo de tutela, se realizará con los siguientes soportes, en el orden que sigue:

(...)

5. Valor

5.1. Para determinar el valor del medicamento se tendrá en cuenta el valor descrito en la factura de venta o documento equivalente, el cual deberá coincidir con la información reportada en las bases de datos de la UTE o el



Radicación: 11001-03-24-000-2005-00264-01
Demandante: SALUDCOOP EPS Y OTROS
Demandado: ADRES

informe técnico de ECSAS, de lo contrario se dejará relación de esta circunstancia.

5.2. No se tendrán en cuenta los medicamentos en los cuales se determina que se reconoció al 100% del valor facturado en cualquiera de los mecanismos de radicación ordinario o excepcionales.

5.3 Cuando en la factura no se discrimine el valor facturado del medicamento objeto de revisión, no será susceptible de reconocimiento.

5.4 Para los recobros que se evidencia que tuvieron aprobado condicionado, se validará el resultado de auditoría de las bases de datos de ADRES y subsidiariamente se ubicará el pago del 50% en los soportes aportados por el demandante para proceder a su reconocimiento.

6. Recobros glosados

6.1. Los recobros que se evidencia que fueron glosados deberán ser validados con el fin de determinar si el medicamento que cumple las características del literal b) del artículo 19 de la resolución 3797 2004 fue reconocido y pagado al 50%. [...].

- Siguiendo las referidas reglas de validación, las partes involucradas llevaron a cabo el análisis de la información en **tres etapas**, a saber:
 - **Etapla uno:** En esta etapa se analizaron 63.918 *items* de recobros de **Saludcoop E.S.P. S.A.** en Liquidación, cuyo valor total ascendía a veinte mil doscientos seis millones novecientos cincuenta y siete mil novecientos veinticuatro pesos con treinta y siete centavos [\$20.206.957.924,37].

De acuerdo con la información consignada en el **Anexo No. 2B**, las partes concluyeron que solo 18.613 *items* de recobros, que suman seis mil doscientos setenta y un millones ciento sesenta y siete mil setenta y dos pesos con cincuenta centavos [\$6.271.167.072,50], superaban las reglas de validación enunciadas y, como consecuencia de ello, fueron incluidos dentro del acuerdo conciliatorio.

- **Etapla dos:** En esta etapa se analizaron 17.351 *items* de recobro de **Saludcoop S.A., Café Salud E.P.S. S.A. y Cruz Blanca E.P.S. S.A.**, cuyo valor total ascendía a cinco mil cuatrocientos ochenta millones ocho mil novecientos cincuenta y siete pesos [\$5.480.008.957].

De acuerdo con la información consignada en el **Anexo No. 2C**, las Partes concluyeron que únicamente 8.694 *items* de recobros, que suman dos mil cuatrocientos ochenta y ocho millones ciento ocho mil setenta y cuatro pesos con veinte centavos [\$2.488.108.074,20], superaban las reglas de validación enunciadas y, como consecuencia de ello, fueron incluidos dentro del acuerdo conciliatorio.



Radicación: 11001-03-24-000-2005-00264-01
Demandante: SALUDCOOP EPS Y OTROS
Demandado: ADRES

- **Etapa tres:** En esta etapa se analizaron 34.949 *items* de recobro de **Saludcoop S.A., Café Salud E.P.S. S.A. y Cruz Blanca E.P.S. S.A.**, cuyo valor total ascendía a catorce mil ochocientos cinco millones sesenta mil ciento sesenta y cinco pesos con ochenta y siete centavos [\$14.805.060.165,87]. De acuerdo con la información consignada en el **Anexo No. 2D**, las partes concluyeron que únicamente 7.063 *items* de recobros, que suman tres mil cuarenta y un millones ochocientos cuarenta mil ochocientos cincuenta y cuatro pesos [\$3.041.840.854], superaban las reglas de validación enunciadas y, como consecuencia de ello, fueron incluidos dentro del acuerdo conciliatorio.
- Como consecuencia del ejercicio de validación y verificación previamente reseñado, las partes identificaron la existencia de una obligación -en cabeza de la **ADRES** y en favor de las demandantes- que ascendía a once mil ochocientos un millones ciento dieciséis mil pesos con setenta centavos [\$11.801.116.000,70], y que se encuentra representada en 34.370 ítems de recobros, como se detalla en la siguiente imagen:

Etapa 1 (Saludcoop EPS en Liquidación)		
EPS	No. de ítems	Valor
SALUDCOOP EPS EN LIQUIDACIÓN	18.613	\$ 6.271.167.072,50
Total	18.613	\$ 6.271.167.072,50
Etapa 2 (17 Mil ítems del Grupo Saludcoop)		
EPS	No. de ítems	Valor
CAFESALUD	1.840	\$ 662.705.162,00
CRUZ BLANCA	916	\$ 242.425.532,00
SALUDCOOP EPS EN LIQUIDACIÓN	5.938	\$ 1.582.977.380,20
Total	8.694	\$ 2.488.108.074,20
Etapa 3 (Ítems de Cruz Blanca y Cafesalud)		
EPS	No. de ítems	Valor
CAFESALUD	4.399	\$ 1.914.948.902,00
CRUZ BLANCA	2373	\$ 1.028.934.945,00
SALUDCOOP EPS EN LIQUIDACIÓN*	291	\$ 97.957.007,00
Total	7.063	\$ 3.041.840.854,00
* Recobros relacionados en el Excel como Cruz Blanca o Cafesalud y en las imágenes se evidencia que corresponden a la EPS Saludcoop		
TOTAL		
EPS	No. de ítems	Valor
CAFESALUD	6.239	\$ 2.577.654.064,00
CRUZ BLANCA	3.289	\$ 1.271.360.477,00
SALUDCOOP EPS EN LIQUIDACIÓN	24.842	\$ 7.952.101.459,70
Total	34.370	\$ 11.801.116.000,70

43. En este punto es importante anotar que el representante legal de las sociedades demandantes²⁷, el director de Liquidación y Garantías de la ADRES²⁸ y el director técnico de la ANDJE²⁹, validaron tanto la fórmula de arreglo propuesta como la

²⁷ Felipe Negret Mosquera.

²⁸ Álvaro Rojas Fuentes.

²⁹ Cesar Augusto Méndez.



Radicación: 11001-03-24-000-2005-00264-01
Demandante: SALUDCOOP EPS Y OTROS
Demandado: ADRES

metodología implementada para la revisión de los recobros reconocidos en el acuerdo conciliatorio.

44. De los antecedentes traídos a colación, se puede evidenciar que la celebración del acuerdo parcial suscrito entre las partes se dio en el contexto de una revisión rigurosa y metodológica de los recobros adeudados, consistente en reconocer sólo aquellos *items* que estuviesen acreditados mediante facturas y solicitudes de recobro y que cumplieran las características señaladas en el literal b) el artículo 19 de la resolución 3797 2004, conforme lo ordenó el fallo de 27 de abril de 2016 y su correspondiente providencia de adición de 16 de diciembre de 2016.

II.3.1.2. Intervención de la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado

45. **La Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado**, a través de su apoderado judicial, manifestó estar de acuerdo con la propuesta de conciliación judicial elevada por las partes.

46. Asimismo, señaló que -en su criterio- el acuerdo al que llegaron las partes cumple con los requisitos contemplados en la Ley para ser aprobado, ya que cuenta con (i) las pruebas necesarias; (ii) no es violatorio de la Ley, y (iii) no lesiona el patrimonio público, sino que es satisfactorio para el mismo. Al respecto señaló:

[...] [S]e llegó a este acuerdo autocompositivo con un trabajo serio, fundamentado, elaborado con absoluta rigurosidad, con absoluta seriedad, en mi opinión, este acuerdo cumple con los requisitos que la ley exige para que sea aprobado, particularmente **cuenta con las pruebas necesarias, usted de ello no es violatorio de la ley en lo absoluto (sic) , y tampoco resulta lesivo para el patrimonio público, por el contrario, resulta muy beneficioso**, si bien es un acuerdo parcial las negociaciones se siguen manteniendo, hay unas reglas, como usted lo pudo haber observado de la lectura del acuerdo que se siguen ejecutando. mientras que el acuerdo (sic) esté vigente para tratar de llegar a un acuerdo total y definitivo.

Fui partícipe de las mesas de negociación las acompañe personal y directamente (...) yo soy testigo directo de la exactitud y rigurosidad con la que se trabajó el tema, las partes se pudieron analizar y lo digo con cifras exactas porque así fue. 116.179 ítems que están representados en los recobros y de esos 116.179 ítems se logró encontrar luego de una exhaustiva revisión documental que 34.370 ítems tenían las probanzas necesarias para que ADRES procediera a considerar el pago se debería hacer allí en esos 34.370 ítems.

A partir de allí se empezó toda una mesa de negociación para mirar cómo eran las reglas para el cálculo de los intereses, como usted también lo pudo observar y lo podrá observar del análisis detenido que haga del acuerdo, son reglas que son muy balanceadas, que son muy equitativas, es un gana-gana, me parece a mí, tanto para el Estado como para las empresas en liquidación; de tal suerte que la agencia le puede brindar un concepto de tranquilidad, si usted así lo quiere acoger en relación con los acuerdos a los que se llegaron; nosotros hemos participado en muchas negociaciones pero pienso que esta es [de]



Radicación: 11001-03-24-000-2005-00264-01
Demandante: SALUDCOOP EPS Y OTROS
Demandado: ADRES

destacar por la rigurosidad que se le metió al tema, el empuje, destacar, por supuesto, la plena disposición de las partes para siempre tratar de solventar y sobrepasar los obstáculos que en toda negociación son comunes que se presenten una disposición que siempre estuvo encaminada a tratar de sacar adelante el tema para evitar que esto tuviera que seguir judicializado.

En resumen, honorable Magistrado, pienso que estamos en presencia de un acuerdo satisfactorio para el Estado y que, si usted así lo considera y así lo encuentra, podría impartirle aprobación, muchas gracias [...]. (resaltado del Despacho)

II.3.1.3. De la intervención del Procurador Quinto Delegado ante el Consejo de Estado

47. Este Despacho, mediante el auto de auto de 7 de julio de 2021, ordenó correr traslado al agente del ministerio público para que emitiera concepto en relación con el otrosí del acuerdo conciliatorio parcial suscrito por las partes del proceso el 11 de junio de 2021; el valor total -capital e intereses- de los recobros por concepto de medicamentos no incluidos en el POS; el nuevo valor por concepto de capital conciliado que fue aportado por las partes en memoriales de 2 y 7 de julio de 2021; y, especialmente, respecto de la legalidad del acuerdo conciliatorio en su integridad.

48. El **Procurador Quinto Delegado ante el Consejo de Estado**, mediante el concepto No. 21 – 083 de 26 de julio de 2021, se pronunció en los siguientes términos:

[...] En esta oportunidad, en tanto que las partes han modificado voluntariamente los términos iniciales del acuerdo conciliatorio parcial de 26 de marzo de 2021, con fundamento en la información y documentación aportada, el acuerdo de conciliación parcial, el otrosí 1, los memoriales de 2 y 7 de julio de 2021 y el auto del 25 de junio de 2021, en el que el Despacho observó 15.705 recobros y advirtió la existencia de una diferencia de doscientos dieciocho millones trescientos sesenta y un mil doscientos sesenta y seis pesos con cuarenta centavos (\$218.361.266.40.) entre la suma total de los recobros que fueron reconocidos en el acuerdo conciliatorio y el valor total de los recobros que se encuentran acreditados en el plenario, **la Dirección de Investigaciones Especiales de la Procuraduría General de la Nación, emitió nuevo concepto en el que estimó el valor del capital y el valor de los intereses, según dos escenarios posibles:**

i) el primero de ellos consiste en: i) ajustar los valores de recobros reconocidos por encima en el acuerdo conciliatorio al valor recobrado (celdas resaltadas en rojo), ii) ajustar los valores que fueron reconocidos en el acuerdo conciliatorio por un menor al valor recobrado (celdas resaltadas en amarillo), iii) mantener los valores que fueron aprobados por un valor de cero pesos (celdas resaltadas en azul), iv) no se incluyen los valores para los cuales no se obtuvieron soportes (celdas resaltadas en verde), v) se mantiene el valor de los recobros que no presentan diferencias. En este evento, el capital asciende a la suma de \$11.188.569.324 y los intereses, en los términos del acuerdo



Radicación: 11001-03-24-000-2005-00264-01
Demandante: SALUDCOOP EPS Y OTROS
Demandado: ADRES

conciliatorio a la suma de \$43.053.304.964, para un total de capital más intereses de \$54.241.874.288.

ii) un segundo escenario consiste en: i) ajustar los valores de recobros reconocidos por encima en el acuerdo conciliatorio al valor recobrado (celdas resaltadas en rojo), ii) mantener los valores que fueron conciliados y que fueron reconocidos por un menor valor al valor recobrado (celdas resaltadas en amarillo, iii) mantener los valores que fueron aprobados por un valor de cero pesos (celdas resaltadas en azul), iv) no incluir los valores para los cuales no se obtuvieron soportes (celdas resaltadas en verde). En este evento, el capital asciende a la suma de \$10.713.074.777 y los intereses, en los términos del acuerdo conciliatorio a la suma de \$41.197.486.568, para un total de capital más intereses de \$51.910.561.346.

Además, la Dirección de Investigaciones Especiales concluyó que en cualquiera de los dos escenarios, los intereses en los términos del acuerdo conciliatorio resultan inferiores a los intereses calculados en los términos de la sentencia y su aclaración. Así, en el escenario 1, los intereses calculados según el acuerdo conciliatorio ascienden a la suma de \$43.053.304.964 y los intereses calculados según la sentencia ascienden a la suma de \$46.155.452.911. En el escenario 2, los intereses calculados según el acuerdo conciliatorio ascienden a la suma de \$41.197.486.568 y los intereses calculados según la sentencia ascienden a la suma de \$44.167.798.676 [...]. (negrilla fuera del texto).

49. En relación con la fórmula de intereses el **Procurador Quinto Delegado ante el Consejo de Estado** señaló:

[...] [De acuerdo con el] informe técnico científico rendido por la Dirección de Investigaciones Especiales de la Procuraduría General de la Nación, que acredita el beneficio que reporta para el patrimonio público conciliar, pues mientras la sentencia dispuso el pago de intereses moratorios a la tasa establecida para los tributos administrados por la DIAN, conforme el artículo 4 del Decreto 1281 de 2000 y siguiéndose lo previsto en la Resolución 3797 de 2004, el acuerdo celebrado entre las partes establece que el capital devengará intereses moratorios en los términos fijados en la sentencia de aclaración y complementación del 15 de diciembre de 2016, esto es, a la tasa de interés moratorio establecida para los tributos administrados por DIAN, que se liquidarán desde el vencimiento del segundo mes de la radicación del recobro y hasta el 15 de diciembre de 2016, fecha de la sentencia aclaratoria y adicional y que se aplicará interés bancario corriente desde el 16 de diciembre de 2016, inclusive, hasta el día previo a que se produzca el pago efectivo, si el pago se realiza a la aprobación del acuerdo por el Honorable Consejo de Estado y a más tardar el 2 de agosto de 2021.

En efecto, en las tablas 5 y 6 del informe rendido por la Dirección de Investigaciones Especiales de la Procuraduría General de la Nación, en dos escenarios posibles, se observa el comparativo que resulta de calcular los intereses en los términos del acuerdo conciliatorio y de calcularlos con base en la sentencia y su aclaratoria, siendo menor el pago de intereses con sustento en el acuerdo conciliatorio.

50. En virtud de las anteriores premisas, el agente del Ministerio Público emitió su concepto de fondo en los siguientes términos:



Radicación: 11001-03-24-000-2005-00264-01
Demandante: SALUDCOOP EPS Y OTROS
Demandado: ADRES

De conformidad con los documentos digitales que fueron allegados al Ministerio Público, con la normatividad aplicable al caso y con las consideraciones y reflexiones consignadas en precedencia, **esta Procuraduría Delegada, en defensa del interés general, del orden jurídico, del patrimonio público y de las garantías y de los derechos fundamentales**, con el acostumbrado respeto por la independencia judicial, **solicita a la Honorable Corporación aprobar parcialmente el acuerdo conciliatorio suscrito entre las partes, salvo en lo que corresponde a los ítems que carecen de soporte probatorio y los ítems que fueron conciliados por una suma superior a la consignada en la orden de recobro y que exceden el valor de \$218.361.266, suma observada por Despacho en auto del 28 de junio de 2021 y considerada por las partes para la deducción del capital, por resultar contrario al ordenamiento jurídico y lesivo para el patrimonio público.**

Por último, en atención a lo acordado por las partes en el parágrafo 4º del numeral 5º del acuerdo conciliatorio (numeral 3º otrosí 1), para el cálculo de intereses del capital que resulte de los recobros conciliados, muy respetuosamente se sugiere a la Honorable Corporación determinar que la metodología a aplicar es la sugerida por el Ministerio Público. [...]
(Destacado del Despacho)

51. Significa lo anterior que es dable colegir que el Procurador Quinto Delegado ante el Consejo de Estado se encuentra conforme con el acuerdo conciliatorio suscrito entre las partes, salvo en aquellos *ítems* de recobro que no tenían soporte probatorio para su verificación y respecto de aquellos que se habían reconocido por un valor superior en relación con el valor obrante en la correspondiente solicitud de recobro; *ítems* que estima no deben ser aprobados por cuanto resultan lesivos para el orden legal y el patrimonio público.

52. Adicionalmente, propone que la proyección de los intereses pactados se haga de acuerdo con la metodología implementada por la División de Investigaciones Especiales de la Procuraduría General de la Nación.

II.3.2. De los presupuestos fijados por la jurisprudencia para la aprobación de la conciliación judicial

53. El artículo 59 de la ley 23 de 1991³⁰ (modificado por el Artículo 70 de la ley 446 de 1998), en concordancia con la jurisprudencia de esta corporación citada al inicio de la parte considerativa, es claro al señalar que las personas jurídicas de derecho público, a través de sus representantes legales o por conducto de apoderado,

³⁰ Artículo 59, Ley 23 de 1991: *“Podrán conciliar, total o parcialmente, en las etapas prejudicial o judicial, las personas jurídicas de derecho público, a través de sus representantes legales o por conducto de apoderado, sobre conflictos de carácter particular y contenido económico de que conozca o pueda conocer la jurisdicción de lo Contencioso Administrativo a través de las acciones previstas en los artículos 85, 86 y 87 del Código Contencioso Administrativo.*

Parágrafo 1o. En los procesos ejecutivos de que trata el artículo 75 de la Ley 80 de 1993, la conciliación procederá siempre que en ellos se hayan propuesto excepciones de mérito.”



Radicación: 11001-03-24-000-2005-00264-01
Demandante: SALUDCOOP EPS Y OTROS
Demandado: ADRES

pueden conciliar, total o parcialmente, en las etapas prejudicial o judicial, sobre los conflictos de contenido económico que sean de conocimiento de la jurisdicción contencioso administrativa, con ocasión de las acciones indemnizatorias -de nulidad y restablecimiento del derecho, reparación directa y contractual- previstas en el Código Contencioso Administrativo.

54. En este contexto, procede el Despacho a analizar si el acuerdo conciliatorio allegado por las sociedades **Entidad Promotora de Salud Organismo Cooperativo – Saludcoop S.A.-, Café Salud E.P.S. S.A. y Cruz Blanca E.P.S. S.A.**, y la **Administradora de los Recurso del Sistema General de Seguridad Social en Salud – ADRES**, cumple con los presupuestos para su aprobación.

II.3.2.1. La caducidad de la acción de nulidad y restablecimiento de la referencia

55. Cabe resaltar que la demanda que dio lugar a la controversia fue presentada dentro del término previsto por el artículo 136 del CCA³¹, dado que la Resolución No. 3797 de 11 de noviembre de 2004 -acto enjuiciado- fue publicada en el Diario Oficial No. 45.738 del 20 de noviembre del mismo año³², es decir, que el término de cuatro (4) meses de que trata la norma en comento para atacar su legalidad a través de la acción de nulidad y restablecimiento del derecho, vencía el **20 de marzo de 2005**, mientras que la demanda fue radicada el **18 de ese mismo mes y año**, esto es, de manera oportuna, y dando lugar a que se profirieran las sentencias de 27 de abril y 15 de diciembre de 2016, mediante las cuales se desató de fondo la controversia.

56. Asimismo, es importante mencionar que, con ocasión de la condena en abstracto emanada de las citadas providencias, se dio apertura al incidente de liquidación de perjuicios -objeto del acuerdo conciliatorio parcial suscrito entre las partes- dentro del término previsto en el artículo 172 del C.C.A., tal y como lo indicó el auto de 7 de junio de 2018, mediante el cual este Despacho abrió tal incidente, y que al tenor mencionó:

[...] II.5.- Así las cosas, este Despacho entrará a verificar si se encuentran reunidos los requisitos previstos en el artículo 172 del CCA. De un lado, dicho artículo indica que el incidente deberá promoverse por el interesado, dentro de los sesenta (60) días siguientes a la ejecutoria de la condena o al de la fecha de la notificación del auto de obediencia al superior, según fuere el caso.

³¹ «[...] ARTÍCULO 136. Modificado por el art. 23, Decreto Nacional 2304 de 1989, modificado por el art. 44, Ley 446 de 1998 **Caducidad de las acciones**.

(...) 2. **La de restablecimiento del derecho caducará al cabo de cuatro (4) meses contados a partir del día siguiente al de la publicación, notificación, comunicación o ejecución del acto, según el caso. Sin embargo, los actos que reconozcan prestaciones periódicas podrán demandarse en cualquier tiempo por la administración o por los interesados, pero no habrá lugar a recuperar las prestaciones pagadas a particulares de buena fe. [...]**».

³² Folio 27 del C. Ppal. No. 1.



Radicación: 11001-03-24-000-2005-00264-01
Demandante: SALUDCOOP EPS Y OTROS
Demandado: ADRES

II.6.- En el presente caso dicho término inició el día 16 de marzo de 2017, toda vez que habiéndose desfijado el edicto mediante el cual se notificó la providencia de 15 de diciembre de 2016, el 10 de marzo de 2017, los tres días de ejecutoria señalados en el artículo 302 del CGP, transcurrieron del día 13 de marzo al 15 de marzo de 2017. Así pues, realizado el respectivo conteo, este Despacho verifica que los mismos vencían el día 21 de junio de 2017, razón por la que el escrito de 16 de junio de 2017, fue presentado oportunamente [...].

II.3.2.2. Objeto del acuerdo conciliatorio -naturaleza económica-

57. En el acuerdo al que han llegado las partes consta expresamente que el mismo versa sobre la liquidación de la condena en abstracto decretada mediante sentencias de 27 de abril de 2016 y de 15 diciembre del mismo año, proferidas dentro del expediente de la referencia, y en la cuales se declaró la nulidad de la expresión “(...) 50% del (...)” contenida en el literal b) del artículo 19 de la Resolución No. 3797 del 11 de noviembre de 2004.

58. Por consiguiente, y comoquiera que en dicho acuerdo se están reconociendo los valores adeudados por los conceptos de capital e intereses de 34.370 *items* de recobro de medicamentos -no incluidos en el plan de beneficios³³- que no fueron pagados en su totalidad por la entidad demandada, es evidente que el acuerdo conciliatorio se contrae únicamente a aspectos de contenido económico y, por tanto, los derechos que en este se discuten son transigibles, condición *sine qua non* para que sean objeto de conciliación, según el artículo 65 de la Ley 446 de 1998.³⁴

II.3.2.3. Debida representación de las partes y su capacidad para conciliar

59. El extremo demandante se encuentra conformado por las sociedades **Entidad Promotora de Salud Organismo Cooperativo – Saludcoop S.A.-, Café Salud E.P.S. S.A. y Cruz Blanca E.P.S. S.A.**, las cuales fueron intervenidas por orden de la **Superintendencia Nacional de Salud**, entidad que, a través de las Resoluciones Nos. 002414 de 24 de noviembre de 2015, 008892 de 1º de octubre de 2019³⁵, 007172 de 22 de julio de 2019 y 008129 de 27 de agosto de 2019, ordenó la toma de posesión de los bienes, haberes y negocios y la intervención forzosa de las citadas entidades prestadoras del servicio de salud y designó al doctor Felipe Negret Mosquera como su agente liquidador.

³³ Anteriormente Plan Obligatorio de Salud -POS-

³⁴ Dispone el artículo: «Serán conciliables todos los asuntos susceptibles de transacción, desistimiento y aquellos que expresamente determine la ley.»

³⁵ «Por la cual se Remueve un Agente Especial Liquidador y se designa un Agente Especial Liquidador para la medida ordenada por la Superintendencia Nacional de Salud a SALUDCOOP ENTIDAD PROMOTORA DE SALUD ORGANISMO COOPERATIVO, en liquidación identificada con NIT 800.250.119-1 mediante Resolución 2414 del 24 de noviembre de 2014»



Radicación: 11001-03-24-000-2005-00264-01
Demandante: SALUDCOOP EPS Y OTROS
Demandado: ADRES

60. En igual sentido, se advierte que -conforme con los poderes que obran a folio 11, 14 y 20 del expediente- las entidades demandantes confirieron poder al abogado José Joaquín Bernal Ardila, con miras a que:

[...] [I]nicie y lleve hasta su terminación, bajo el marco del artículo 85 del Código Contencioso Administrativo acción de nulidad y restablecimiento del derecho contra LA NACIÓN MINISTERIO DE LA PROTECCIÓN SOCIAL con el propósito de que anule el Literal b) del artículo 19 de la resolución Número 3797 del 11 de noviembre de 2004, proferido por el MINISTERIO DE LA PROTECCIÓN SOCIAL, y de esta manera se reestablezca el derecho de mi representada consistente en el pago del 100% del valor del medicamento (...)
(...)

El abogado queda plenamente facultado para recibir, **conciliar tanto extrajudicialmente como judicialmente**, transigir, desistir y sustituir [...].

61. Con base en lo anterior, el Despacho concluye que la parte demandante se encuentra debidamente representada en el presente acuerdo conciliatorio, ya que este fue suscrito por el señor Felipe Negret Mosquera, quien ostenta la calidad de agente liquidador de las sociedades demandantes.

62. Por su parte, la ADRES fue reconocida, mediante auto de 5 de octubre de 2018, en calidad de sucesora procesal del Ministerio de Salud y Protección Social – Fondo de Solidaridad y Garantías –FOSYGA, y se encuentra representada a través del director general de la entidad, doctor Jorge Enrique Gutiérrez Sampedro³⁶. En cuanto a la capacidad para conciliar en el presente trámite, se tiene que el comité de conciliación de la entidad, mediante concepto No. CE 68-2021-F 1.1. de 25 de marzo de 2021³⁷, aprobó la fórmula de conciliación parcial que hoy nos ocupa.

63. El concepto emitido por el citado comité conciliación es del siguiente tenor:

[...] DECISIÓN:

El Comité de Conciliación de la ADRES en virtud de los argumentos expuestos considera que en el presente caso **ES VIABLE presentar fórmula conciliatoria parcial en el proceso judicial 2005-264 cuyo demandante es el Grupo Saludcoop y como sucesor procesal por pasiva, figura la Administradora de los Recursos del Sistema General de Seguridad Social en Salud – ADRES.**

Para tal efecto propone suscribir un acuerdo conciliatorio que contendrá los términos previamente indicados y donde **el capital a reconocer asciende a la suma de ONCE MIL OCHOCIENTOS UN MILLONES CIENTO DIECISÉIS MIL SETENTA CENTAVOS (COP \$11.801.116.000,70),**

El citado valor devengará intereses moratorios en los términos fijados en la sentencia de aclaración y complementación del 15 de diciembre de 2016, esto es, a la tasa de interés moratorio establecida para los tributos administrados

³⁶ Nombramiento que se efectuó mediante el Decreto No. 137 de 8 de febrero de 2021.

³⁷ Anexo No. 3 visible en el índice 221 del expediente digital.



Radicación: 11001-03-24-000-2005-00264-01
Demandante: SALUDCOOP EPS Y OTROS
Demandado: ADRES

por la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales, conforme al artículo 4 del Decreto Ley 1281 de 2002 vigente para el momento de la sentencia, que se liquidarán de la siguiente manera: (...)

Se deja constancia que a la fecha en que se realizó el Comité de Conciliación – 23 de marzo de 2021, el capital a reconocer, más el cálculo de los intereses a las tasas definidas previamente ascienden a la suma de (...) (\$56.859.317.585.60) [...]

64. Todo lo anterior, pone de presente que en el *sub examine*, las partes se encuentran debidamente representadas y tienen la capacidad para suscribir el presente acuerdo conciliatorio.

II.3.2.4. Análisis probatorio –protección del patrimonio público-

65. Conforme al artículo 73 de la Ley 446 de 1998, norma que adicionó el artículo 65A de la Ley 23 de 1991, para la aprobación judicial del acuerdo conciliatorio se requiere: (i) que se hayan presentado las pruebas necesarias; (ii) que el acuerdo no sea violatorio de la Ley, y (iii) que el acuerdo no sea lesivo para el patrimonio público.

66. En razón a lo anterior, se procede a analizar si el acuerdo conciliatorio - presentado para aprobación- cumple con los requisitos enunciados en el artículo 73 de la Ley 446 de 1998.

II.3.2.4.1. Las pruebas que sustentan el acuerdo conciliatorio en el *sub lite*

67. En primera medida resulta pertinente señalar que la **Sección Primera del Consejo de Estado**, a través de la sentencia de 27 de abril de 2016, condenó en abstracto al **Ministerio de Salud y Protección Social [hoy Administradora de los Recursos del Sistema General de Seguridad Social en Salud – ADRES]**, «*al restablecimiento del derecho a las entidades demandantes con ocasión de la nulidad de la expresión “(...) 50% del (...)” contenida en el literal b) del artículo 19 de la Resolución 3797 del 11 de noviembre de 2004*».

68. Como una consecuencia de la referida condena en abstracto, se derivó la obligación de la entidad pública demandada de pagar a los demandantes el 50 % no pagado «*en las reclamaciones por recobro de medicamentos presentadas al Fondo de Solidaridad y Garantía (...), con sustento en el literal b) del artículo 19 de la Resolución No. 3797 de 2004 y que hubieren sido efectivamente pagadas por dicho fondo sin observar las decisiones judiciales por las cuales se declaró la nulidad del aparte “(...) 50% del (...)” de la citada disposición de la Resolución 3797 de 2004*».



Radicación: 11001-03-24-000-2005-00264-01
Demandante: SALUDCOOP EPS Y OTROS
Demandado: ADRES

69. Aunado a lo anterior, habría que agregar que en la resolutive de la sentencia en cita también se señaló que la Resolución 3797 de 2004 «*estuvo vigente desde el día 20 de noviembre de 2004 (...) hasta el día 31 de octubre de 2006*», por lo que las reclamaciones de recobro incluidas en la orden de restablecimiento debieron ser radicadas en la vigencia de la Resolución 3797 de 2004.

70. Ahora bien, cabe agregar que en el numeral 2.2 de la misma providencia, también se dispuso «*[...] Que la liquidación incidental del restablecimiento del derecho debe ser el resultado de contrastar la información allegada por las entidades demandantes, las pruebas practicadas en el trámite incidental y la información proveniente del Fondo de Solidaridad y Garantía (FOSYGA) [...]*», es decir, que la liquidación de la condena en abstracto debía ser producto de la verificación exhaustiva de las pruebas obrantes en el plenario.

71. Por otra parte, mediante providencia de 15 de diciembre de 2016, la Sala adicionó el ordinal tercero de la sentencia de 27 de abril de 2016, en tanto que no había emitido un pronunciamiento de fondo en relación con las costas procesales, decidiendo negar las mismas por no encontrarse causadas y, además, dispuso aclarar el fallo, con fundamento en que no se había hecho alusión a que el restablecimiento del derecho conculcado comprendía el pago los intereses moratorios generados con ocasión del capital adeudado. Este último pronunciamiento fue del siguiente tenor:

[...] SEGUNDO: ACLARAR la sentencia del 27 de abril de 2016, en la siguiente forma: (1) el restablecimiento del derecho implica el pago de intereses moratorios; (2) la tasa de interés moratorio será la establecida para los tributos administrados por la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales, conforme el artículo 4 del Decreto 1281 de 2000; (3) para el inicio del cálculo de esos intereses deberá seguirse lo previsto en la misma Resolución No. 3797 de 2004; y (4) no es procedente el reconocimiento de la indexación [...].

72. Todo lo anterior pone en evidencia que, en efecto, existe una obligación a cargo de la **Administradora de los Recurso del Sistema General de Seguridad Social en Salud – ADRES**, la cual consiste en el pago del 50% de las reclamaciones de medicamentos no incluidos en el Plan de Beneficios en Salud sin homólogos -que para la época se encontraba regulado en el Acuerdo 228 de 2002 expedido por el Consejo Nacional de Seguridad Social en salud-, porcentaje que no fue pagado por la demandada, en aplicación del literal b) de la Resolución 3797 de 2004, norma que fue parcialmente anulada por esta Corporación en la sentencia de 8 de julio de 2010³⁸.

³⁸ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera. *Sentencia 8 de julio de 2010*. Consejera Ponente: María Claudia Rojas Lasso (E), REF: Exp. 110010324000 2005 00112 01, Acción: Nulidad Simple, Actora: PATRICIA ROBAYO GARRIDO.



Radicación: 11001-03-24-000-2005-00264-01
Demandante: SALUDCOOP EPS Y OTROS
Demandado: ADRES

73. Adicionalmente, debe señalarse que -conforme a la providencia de 15 de diciembre de 2016- el restablecimiento del derecho en el *sub judice* abarca el reconocimiento de los intereses a los demandantes a la tasa establecida «*para los tributos administrados por la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales*», los cuales se causan conforme a lo establecido en la Resolución No. 3797 de 2004, la cual en su artículo 13 prescribe el término de dos meses – contados a partir de la radicación de la solicitud de recobro- para la auditoría del recobro y el pago.

74. Ahora bien, identificada la existencia de la citada obligación, era menester -a través del incidente de liquidación de perjuicio- determinar a cuánto ascendía el monto total adeudado por la **ADRES** a los demandantes por los conceptos de capital e intereses, reconocidos en la condena en abstracto citada.

75. En ese orden de ideas, los demandantes y la ADRES plantearon un **acuerdo conciliatorio parcial** en el que identificaron **34.370 ítems de recobros** correspondientes a **medicamentos** no incluidos en el plan de beneficios de salud - Acuerdo 228 de 2002-, los cuales fueron pagados solo en un 50%, desconociendo los efectos de la sentencia de 8 de julio de 2010 -proferida por la Sección Primera del Consejo de Estado-; efectos que, mediante proveídos de 27 de abril de 2016 y 15 de diciembre del mismo año, se hicieron extensivos al proceso de la referencia, con ocasión del fenómeno de la cosa juzgada.

76. En tal sentido, en el acuerdo conciliatorio, su otrosí y modificaciones, se señala que la suma de capital adeudada por la **ADRES** -en razón a de los 34.370 ítems de recobros pagados en un 50%-, asciende a **once mil quinientos ochenta y dos millones setecientos cincuenta y cuatro mil setecientos treinta y cuatro pesos con treinta centavos (\$11.582.754.734,30)** más los intereses correspondientes calculados conforme lo acordado con las tasas aplicables a los dos segmentos temporales pactados.

77. Cabe resaltar que el documento contentivo del acuerdo conciliatorio inicialmente fue acompañado de los siguientes anexos:

77.1. Anexo No.1: Reglas de validación suscritas el 17 de junio de 2020.

77.2. Anexo No.2A: Informe de concepto técnico - Proceso de Conciliación Judicial con Saludcoop EPS en liquidación - condena en Abstracto por Consejo de Estado - Proceso 2005-0264.

77.3. Anexo No. 2B: Archivo Excel con el resultado del análisis de la etapa 1 de la validación realizada por la ADRES

77.4. Anexo No. 2C: Archivo Excel con el resultado del análisis de la etapa 2 de la validación realizada por la ADRES



Radicación: 11001-03-24-000-2005-00264-01
Demandante: SALUDCOOP EPS Y OTROS
Demandado: ADRES

77.5. Anexo No. 2D: Archivo Excel con el resultado del análisis de la etapa 3 de la validación realizada por la ADRES

77.6. Anexo No. 2E: Archivo Power point con el resumen del análisis en las etapas 1, 2 y 3 de la validación realizada por la ADRES

77.7. Anexo No. 3 Certificación del Acta de sesión del comité de conciliación de ADRES del 25 de marzo de 2021

77.8. Anexo 4: Cálculo de liquidación de intereses en los términos pactados, hasta el 14 de mayo de 2021

78. En relación con las pruebas que acreditan la existencia de la obligación objeto de la conciliación en el *sub judice*, es necesario señalar que la cifra de once mil quinientos ochenta y dos millones setecientos cincuenta y cuatro mil setecientos treinta y cuatro pesos con treinta centavos (**\$ 11.582.754.734,30**), deriva de un ejercicio de verificación llevado a cabo entre las partes, con el acompañamiento de la Agencia Nacional para la Defensa Jurídica del Estado – ANDJE.

79. Este ejercicio, según lo manifestado por los apoderados judiciales de las partes y por el apoderado de la ANDJE, se llevó a cabo de la siguiente forma:

79.1. En primera medida, debe resaltarse que el acuerdo conciliatorio que deriva de un acercamiento entre las partes que data de febrero de 2020 y que, adicionalmente, se han realizado distintas reuniones con el acompañamiento de la Agencia Nacional para la Defensa Jurídica del Estado, a partir de la cual han depurado la información y debido a ello han llegado al presente acuerdo.

79.2. En segundo lugar, se tiene que las partes acordaron cinco reglas de validación del universo de los recobros -en cumplimiento a los criterios definidos en la condena en abstracto-. Dichas reglas consistieron en lo siguiente:

[...] 1. Los recobros debían referirse exclusivamente a medicamentos

2. Los medicamentos recobrados no debían estar incluidos en el plan de beneficios en salud vigente a la fecha de prestación del servicio (Debían ser NO POS)

3. Los medicamentos objeto de recobro no debían tener homólogo en el plan de beneficios en salud

4. Los recobros debían haberse radicado en el período comprendido entre el 20 de noviembre de 2004 y el 31 de octubre de 2006 (por haber sido este el periodo de vigencia de la Resolución 3797 de 2004)



Radicación: 11001-03-24-000-2005-00264-01
Demandante: SALUDCOOP EPS Y OTROS
Demandado: ADRES

5. Los recobros para la época no debieron ser cancelados al 100%, caso en el cual, el restablecimiento del derecho que se prodigó se configuraría como un valor en exceso [...]

79.3. En cuanto a las referidas «reglas de validación» acordadas por las partes para la elaboración del acuerdo conciliatorio, hay que señalar que estas se ajustan a los parámetros establecidos en la sentencia de 27 de abril de 2016 y en la providencia de aclaración de 15 de diciembre del mismo año, ambas proferidas por la Sección Primera de esta Corporación en el presente proceso.

79.4. En efecto, en la parte resolutive de la enunciada sentencia, la Sección Primera señaló lo siguiente:

[...] *Para tal efecto, se tendrá en cuenta exclusivamente lo siguiente:*

*2.1.- Que como consecuencia de lo señalado por el literal A., **solo podrán tenerse en cuenta las reclamaciones por recobro de medicamentos presentadas al Fondo de Solidaridad y Garantía por parte de las entidades demandantes, con sustento en el literal b) del artículo 19 de la Resolución No. 3797 de 2004** y que **hubieren sido efectivamente pagadas por dicho fondo sin observar las decisiones judiciales por las cuales se declaró la nulidad del aparte “(...) 50% del (...)” de la citada disposición de la Resolución 3797 de 2004.***

Dicha resolución estuvo vigente desde el día 20 de noviembre de 2004 por esta fecha de su publicación en el Diario Oficial No. 45.738 y hasta el día 31 de octubre de 2006, por virtud del artículo 31 de la Resolución No. 2933 de 2006, acto administrativo que derogó la resolución enjuiciada [...].

80. Del tenor literal de la parte resolutive de la providencia se advierte que la liquidación de la condena en abstracto debía versar, exclusivamente, sobre las solicitudes de recobro de **medicamentos** no incluidos en el Plan de Beneficios de Salud y que, en aplicación del literal b) del artículo 19 de la Resolución No. 3797 de 2004, fueron pagadas en un 50% a las entidades demandantes, lo cual, como se señaló en párrafos anteriores, surgió como consecuencia de los efectos de la sentencia de 8 de julio de 2010 -proferida por la Sección Primera del Consejo de Estado; efectos que, mediante proveídos de 27 de abril de 2016 y 15 de diciembre del mismo año, se hicieron extensivos al proceso de la referencia, con ocasión del fenómeno de la cosa juzgada.

80.1. Los parámetros fijados en las reglas de validación se aplicaron de la siguiente forma:

[...] 3. Validaciones Técnicas

Las validaciones técnicas aplicadas durante la evaluación tomaron como referente las cinco (5) reglas de validación acordadas y plasmadas en el



Radicación: 11001-03-24-000-2005-00264-01
Demandante: SALUDCOOP EPS Y OTROS
Demandado: ADRES

documento "REGLAS PARA LA VALIDACIÓN DEL PAGO CONDENA EN ABSTRACTO GRUPO SALUDCOOP", ya mencionadas anteriormente, es decir:

- 1) que el ítem recobrado fuera un medicamento;
- 2) que el medicamento recobrado no estuviera incluido en el plan de beneficios de la época;
- 3) que el medicamento recobrado no tuviera homólogo;
- 4) que el recobro hubiese sido radicado entre el 20 de noviembre de 2004 y el 31 de octubre de 2006 y,
- 5) que el recobro no se hubiese pagado ya al 100% del valor recobrado.

Se describen a continuación algunas particularidades de las validaciones de cada regla de validación:

1. El ítem recobrado debía ser un medicamento. Se instruyó a los analistas/auditores sobre la decisión de calificar como no cumplida la regla de validación cuando el ítem recobrado no correspondiera a un medicamento, es decir si el servicio o la tecnología reclamada fuese:

- **Actividades:** Conjunto de acciones, operaciones, o tareas que especifican un procedimiento o servicio de salud, en las cuales, se utilizan recursos físicos, humanos o tecnológicos para abordar o tratar una condición de salud o realizar diagnóstico clínico.

- **Procedimientos:** acciones que suelen realizarse de la misma forma, con una serie común de pasos claramente definidos y una secuencia lógica de un conjunto de actividades realizadas dentro de un proceso de promoción y fomento de la salud, prevención, diagnóstico, tratamiento, rehabilitación o paliación.

- **Insumos o dispositivo médico:** cualquier instrumento, aparato, máquina, software, equipo biomédico u otro artículo similar o relacionado, utilizado sólo o en combinación, incluyendo sus componentes, partes, accesorios y programas informáticos que intervengan en su correcta aplicación, propuesta por el fabricante para su uso en:

- a. Diagnóstico, prevención, supervisión, tratamiento o alivio de una enfermedad.
- b. Diagnóstico, prevención, supervisión, tratamiento, alivio o compensación de una lesión o de una deficiencia.
- c. Investigación, sustitución, modificación o soporte de la estructura anatómica o de un proceso fisiológico.
- d. Diagnóstico del embarazo y control de la concepción.
- e. Cuidado durante el embarazo, el nacimiento o después del mismo, incluyendo el cuidado del recién nacido.
- f. Productos para desinfección o esterilización de dispositivos médicos.

- **Productos Nutricionales** Aporte de nutrientes necesarios para mantener las funciones vitales de un individuo, bien sea a través de nutrición parenteral, nutrición enteral o mixta dadas sus condiciones cuando no es posible o aconsejable alimentarlo mediante la nutrición convencional.

En este orden, se indicó que no se considerarían como medicamentos los suplementos multivitamínicos, las combinaciones de vitaminas y minerales, los



Radicación: 11001-03-24-000-2005-00264-01
Demandante: SALUDCOOP EPS Y OTROS
Demandado: ADRES

suplementos nutricionales, las sustancias para alimentación enteral o parenteral ni las fórmulas lácteas para alimentación infantil y demás servicios o tecnologías que cumplieran con la descripción antes citada.

2. El medicamento recobrado no debía estar cubierto por el plan de beneficios vigente a la época de prestación del servicio. Como ya se indicó, se definió que la norma aplicable para esta validación era el Acuerdo 228 de 2002 expedido por el Consejo Nacional de Seguridad Social en Salud. De esta manera, se garantizó que todo el grupo tuviera acceso y reconociera el listado de medicamentos previsto por ese Acuerdo.

3. El medicamento no debía tener homólogo en el Acuerdo 228 de 2002. Para efectos prácticos se tuvo en cuenta si en el trámite original del recobro la EPS había registrado en el acta de CTC o en el liquidador de recobros por fallo de tutela, la existencia de homólogo del medicamento recobrado. El hallazgo de ese registro, en cualquiera de los dos casos, determinó que la calificación del ítem debía ser No Cumple.

En caso de que se evidenciara del acta de CTC o del liquidador de recobros por fallo de tutela que la EPS aportaba, que no tenía homólogo o la casilla se encontraba vacía, la calificación del ítem debía ser "Cumple".

4. Los recobros debían haberse radicado en el periodo comprendido entre el 20 de noviembre de 2004 y el 31 de octubre de 2006. Para poder efectuar esta validación fue necesario adelantar dos actividades adicionales a las inicialmente previstas: i) la solicitud de un reporte de fechas de radicación de los recobros, toda vez que la base aportada por la Oficina Asesora Jurídica no incluyó ese dato; y ii) una vez se recibió el reporte requerido, se procedió a complementar la información para aquellos recobros sin fecha de radicación identificada en el reporte ni en la revisión documental, mediante el procedimiento de estimación de fecha de radicación por proximidad de los consecutivos de radicación, descritos en el numeral 1, Validaciones de Sistemas de este informe.

5. Que el recobro no se hubiese pagado al 100%. Teniendo en cuenta que la base de datos aportada por la Oficina Asesora Jurídica (actual anexo 3) no contenía referencias de pago de los recobros a evaluar, se tomó la información sobre estado de auditoría del recobro contenida en dicho anexo y se definió que aquellos recobros con estado Aprobado ya habrían sido pagados al 100% del valor recobrado. No obstante, con el fin de disponer de más registros de recobros con estado identificable, se solicitó a los ingenieros de sistemas de la Dirección de Otras Prestaciones, un reporte adicional específico sobre los estados de auditoría de los recobros contenidos en los listados de las dos etapas desarrolladas [...].

80.2. En tercer lugar, se tiene que el acuerdo conciliatorio allegado al plenario se desarrolló en tres etapas en las que verificaron que los *ítems* de recobro reconocidos cumplieran con las reglas de validación enunciadas, tal como se describe a continuación:

[...] Etapa 1.



Radicación: 11001-03-24-000-2005-00264-01
Demandante: SALUDCOOP EPS Y OTROS
Demandado: ADRES

Una vez consolidada y depurada la información de resultado de las validaciones aplicadas por los analistas/auditores, se practicó una selección de los recobros que cumplían con las cinco reglas de validación establecidas.

Cabe anotar en que las reglas sobre fecha de radicación de los recobros y la condición de que los recobros no hubiesen sido ya pagados al 100% del valor recobrado se validaron mediante procedimientos de aproximación, en el sentido de que las fechas de radicación para los recobros en los que no se logró identificar esa información en la base de datos de la ADRES ni en la información aportada por la EPS se calculó mediante el procedimiento de estimación de fecha de radicación por proximidad de los consecutivos de radicación ya descrito; mientras que la condición de pago ya efectuado al 100% se asoció a la identificación del estado de auditoría Aprobado registrado en el sistema de información de la ADRES.

(...)

El resultado de este procedimiento propone que treinta y dos mil cuatrocientos ochenta y seis (32.486) ítems cumplirían con las cinco reglas de validación y, en consecuencia, el valor preliminar en el segmento de recobros verificados en la primera etapa de este proceso sería de once mil seiscientos treinta y cuatro millones novecientos cincuenta y cinco mil doscientos noventa y un pesos con cincuenta centavos (\$11.634.955.291,50).

Ahora bien, del valor preliminar se analizaron otras variables y se depuró de la siguiente manera:

Aspecto Evaluado	No. de Ítems	Valor
NO SUPERAN LAS VALIDACIONES	No es posible identificar el estado del recobro en la BD ni en los soportes allegados por la entidad	3.942 \$ 1.382.971.630,00
	Glosado por otra causal	9.929 \$ 3.980.734.804,00
	No cumplen alguna validación	2 \$ 81.785,00
	Total	13.873 \$ 5.363.788.219,00
SUPERAN LAS VALIDACIONES	Estado anulado, denegado, devuelto	116 \$ 22.538.914,00
	Aprobado	18.001 \$ 6.114.569.518,50
	Aprobado parcial	496 \$ 134.058.640,00
Total	18.613	\$ 6.271.167.072,50

(...)

Se concluye que dieciocho mil seiscientos trece (18.613) ítems cumplen con las cinco reglas de validación, tienen identificado el estado del recobro y no cuentan con causales diferentes, por lo tanto, el valor de los ítems validados en la primera etapa de este proceso sería de seis mil doscientos setenta y un millones ciento sesenta y siete mil setenta y dos pesos con cincuenta centavos (\$6.271.167.072,50).

Etapa 2

Para la segunda etapa del proceso, se revisaron 17.352 ítems que corresponden a 14.617 recobros de las EPS Saludcoop en liquidación, Cruz Blanca y Cafesalud que ya habían sido revisados por la firma auditora Unión Temporal Fosyga 2014. El valor recobrado de estos ítems asciende a la suma de cinco mil cuatrocientos ochenta millones trescientos noventa y ocho mil ciento seis pesos (\$5.480.398.106).

(...)

De entrada, al listado de ítems facturados se le aplicaron los mismos criterios aplicados al listado evaluado en la primera etapa, en el sentido de no considerar como medicamentos productos como los suplementos multivitamínicos, los complementos nutricionales, las combinaciones de vitaminas y minerales y las



Radicación: 11001-03-24-000-2005-00264-01
Demandante: SALUDCOOP EPS Y OTROS
Demandado: ADRES

substancias utilizadas en alimentación enteral y parenteral. El resultado fue la modificación de la calificación de 883 ítems que pasaron a No cumple.

A los recobros valorados en esta etapa se aplicaron los mismos procedimientos de estimación utilizados en la primera etapa, en referencia a las fechas de radicación e identificación de estados de auditoría para aproximación a la validación de la regla referente a pago del 100% de los recobros en litigio.

De igual manera se efectuó la consolidación de datos validados por los analistas/auditores y se evidenció que la depuración de la información fue menor que en la primera etapa.

Para el análisis y las conclusiones se procedió de la misma manera que en la primera etapa, es decir, se partió de los recobros con diferencia entre el valor recobrado y el valor facturado para continuar con la aplicación secuencial de los resultados de la verificación de las reglas de validación.

El resumen de esta etapa se observa en la siguiente tabla:

	Aspecto evaluado	No. de ítem	Valor
No Superan las Validaciones	No es posible identificar el estado del recobro en la BD ni en los soportes allegados por la entidad	4.860	\$ 1.772.608.197,36
	Glosado por otra causal	1.407	\$ 389.298.727,00
	No cumplen alguna validación	2.390	\$ 688.295.223,00
	Total	8.657	\$ 2.850.202.147,36
Superan las Validaciones	Aprobado	8.084	\$ 2.293.319.721,20
	Aprobado Condicionado	599	\$ 176.377.317,00
	Aprobado Parcial	1	\$ 138.435,00
	Denegado	1	\$ 1.860.524,00
	Devuelto	5	\$ 4.387.480,00
	Rechazado	4	\$ 12.024.597,00
	Total	8.694	\$ 2.488.108.074,20

El resultado de este procedimiento indica que ocho mil seiscientos noventa y cuatro (8.694) ítems cumplen con las cinco reglas de validación y, en consecuencia, el valor en el segmento de recobros verificados en la segunda etapa de este proceso sería de dos mil cuatrocientos ochenta y ocho millones ciento ocho mil setenta y cuatro pesos con veinte centavos (\$2.488.108.074,20).

Etapas 3

En la tercera etapa del proceso, se revisaron los ítems asociados a los recobros de las EPS Cruz Blanca y Cafesalud. El universo corresponde a 29.154 recobros con 39.510 ítems de los cuales 4.561 recobros con 4.561 ítems no contaban con imágenes para validar.

Se validaron 24.593 recobros con 34.949 ítems por valor recobrado que asciende a catorce mil ochocientos cinco millones sesenta mil ciento sesenta y cinco pesos con ochenta y siete centavos (\$14.805.060.165,87).

(...)

El resumen de esta etapa se observa en la siguiente tabla:



Radicación: 11001-03-24-000-2005-00264-01
Demandante: SALUDCOOP EPS Y OTROS
Demandado: ADRES

(=)	Universo por Validar (Ítems)	34.949	
(=)	Universo por Validar (Recobros)	24.593	
	Valor Recobrado (Universo)		\$ 14.805.060.165,87

No superan las validaciones	Recobros (Ítems) de Otras EPS	50	\$ 7.353.882,00
	No es posible identificar el estado del recobro en la BD ni en los soportes allegados por la entidad	7.081	\$ 3.523.016.173,50
	Glosado por otra causal	10	\$ 405.397,00
	No cumplen alguna validación	20.745	\$ 8.314.519.629,37
	Total	27.886	\$ 11.845.295.081,87

Superan las Validaciones	Aprobado	6.537	\$ 2.721.440.991,00
	Aprobado Parcial	246	\$ 66.634.594,00
	Denegado	232	\$ 202.739.251,00
	Devuelto	23	\$ 31.175.736,00
	No Aprobado	9	\$ 14.002.658,00
	Rechazado	16	\$ 5.847.624,00
	Total	7.063	\$ 3.041.840.854,00

Total Ítems Validados	34.949
-----------------------	---------------

(...)

Una vez finalizadas las tres etapas, el valor que supera las validaciones reseñadas en el presente informe para el Grupo Saludcoop, asciende a ONCE MIL OCHOCIENTOS UN MILLÓN CIENTO DIECISÉIS MIL PESOS CON SETENTA CENTAVOS (\$11.801.116.000,70) correspondientes a TREINTA Y CUATRO MIL TRESCIENTOS SETENTA (34.370) ítems distribuidos por EPS de la siguiente manera:

• CAFESALUD EPS, seis mil doscientos treinta nueve (6.239) ítems por valor de dos mil quinientos setenta y siete millones seiscientos cincuenta y cuatro mil sesenta y cuatro pesos (\$2.577.654.064,00).

• CRUZ BLANCA, tres mil doscientos ochenta y nueve (3.289) ítems por valor de mil doscientos setenta y un millones trescientos sesenta mil cuatrocientos setenta y siete pesos (\$1.271.360.477,00).

• SALUDCOOP EPS EN LIQUIDACIÓN, veinticuatro mil ochocientos cuarenta y dos (24.842) ítems por valor de siete mil novecientos cincuenta y dos millones ciento un mil cuatrocientos cincuenta y nueve pesos con setenta centavos (\$7.952.101.459,70).

81. Cabe resaltar que este Despacho, a través del auto de 3 de mayo de 2021, solicitó a las partes suscribientes del acuerdo conciliatorio suministrar la siguiente información -relativa a los 34.370 *items* objeto del acuerdo de la negociación-:

[...] [1] número del recobro al que corresponde el ítem o ítems; [2] ubicación del recobro en los archivos digitales que se encuentran en el expediente; [3] identificación del medicamento recobrado y del valor recobrado; [4] valor pagado; [5] valor glosado; [6] valor reconocido en el acuerdo conciliatorio; [7]



Radicación: 11001-03-24-000-2005-00264-01
Demandante: SALUDCOOP EPS Y OTROS
Demandado: ADRES

valor de los intereses conforme a lo pactado en el acuerdo conciliatorio; [8] observaciones adicionales, en caso de estimarlas pertinentes, y [9] la aportación, en medio digital, de la totalidad de los recobros y sus anexos cuyos ítems son objeto del acuerdo conciliatorio [...].(Resalta el Despacho).

82. La ADRES y las entidades demandadas, por conducto de sus apoderados judiciales y mediante escrito de 24 de mayo de 2021, aportaron al expediente la siguiente información, a efectos de dar respuesta al auto de 3 de mayo de 2021:

83. Base de datos en excel denominada «*Requerimiento Grupo Saludcoop) 19.05.2021*». En el interior del archivo se suministra la siguiente información relativa a las 34.370 solicitudes de recobro: **i)** número del *ítem* recobrado, **ii)** número del recobro, **iii)** ubicación del recobro en el expediente, **iv)** nombre del medicamento recobrado, **v)** valor recobrado en la solicitud de recobro, **vi)** valor reconocido en el acuerdo de pago, y **vii)** valor de los intereses por cada ítem de recobro.

83.1. Base de datos en Excel denominada «*Anexo 2_Calculo intereses_hasta el 14 de mayo de 2021_Ajuste a ítem*».

83.2. Copia de las solicitudes de recobro objeto del acuerdo conciliatorio, las cuales se aportaron en archivo digital visible en el índice digital número 243 y en los *cd's* que obran en el expediente, los cuales también soportan las solicitudes de recobros reconocidas.

84. Una vez acopiada la información en cuestión, el Despacho contrastó la información suministrada a través de la Base de datos en excel denominada «*Requerimiento Grupo Saludcoop) 19.05.2021_i*» con los soportes de las solicitudes de recobros.

85. Del análisis anterior se advirtieron diferencias que fueron puestas en conocimiento de las partes a través del auto de 25 de junio de 2021. Dichas inconsistencias consistieron en:

[...] Existe una diferencia de doscientos dieciocho millones trescientos sesenta y un mil doscientos sesenta y seis pesos con cuarenta centavos (\$ 218.361.266.40.) entre la suma total de los recobros que fueron reconocidos en el acuerdo conciliatorio y el valor total de los recobros que se encuentran acreditados en el plenario; siendo mayor el valor de los recobros reconocidos por las partes en la conciliación, que el acreditado en las facturas y solicitudes de recobro que obran en el expediente.

Dicha diferencia se encuentra representada en: i) recobros que fueron reconocidos por una suma superior a la consignada en la orden de recobro (celdas resaltadas en rojo); ii) recobros que fueron aprobados por un valor de cero (0) pesos, aunque en la solicitud de recobro tenían valores superiores (celdas resaltadas en azul); iii) recobros que fueron reconocidos por una suma inferior a la establecida en la orden de recobro (celdas resaltadas en amarillo),



Radicación: 11001-03-24-000-2005-00264-01
Demandante: SALUDCOOP EPS Y OTROS
Demandado: ADRES

y iv) recobros que no tienen soporte en físico para su correspondiente verificación (celdas resaltadas en verde) [...].

86. En respuesta a lo anterior, los apoderados judiciales de las partes, mediante escrito radicado el 2 de julio de 2021, manifestaron lo siguiente³⁹:

[...] En este sentido, por las razones expuestas, las partes de manera conjunta elevan respetuosa solicitud de que el Consejo de Estado, solicitando que apruebe la conciliación parcial presentada por el valor resultante de deducir del inicialmente presentado por \$11.801.116.001 el valor observado de \$218.361.266, **para un capital conciliado de \$11.582.754.734,30 más los intereses correspondientes calculados conforme lo acordado con las tasas aplicables a los dos segmentos temporales acordados por las partes [...]** (Negrilla fuera del texto).

87. La manifestación hecha por los apoderados de las partes fue ratificada por los representantes legales a través de escrito radicado el 7 de julio de 2021.

88. Ahora bien, teniendo en cuenta que en los anexos del expediente obra copia digital de las solicitudes de recobro y, además de ello, las partes, a través del enlace visible en el índice 243 del expediente digital aportaron la copia digitalizada de las solicitudes de recobro que soportan el presente acuerdo conciliatorio, para el Despacho es dable concluir que en el expediente se encuentran las pruebas necesarias para tener por acreditada la obligación que se concilia en esta oportunidad, asociada al monto adeudado por la ADRES con ocasión de las solicitudes de recobro de medicamentos sin homólogo no incluidos en el Plan de Beneficios de Salud que fueron pagados parcialmente a las entidades demandantes.

89. Aunado a lo anterior, debe señalarse que las inconsistencias puestas en conocimiento de las partes, a través del auto de 25 de junio de 2021, fueron resueltas mediante los escritos de 2 y de 7 de julio de 2021, en los cuales se ajustó el valor del capital reconocido en el acuerdo conciliatorio, en el sentido de precisar que el mismo asciende a **once mil quinientos ochenta y dos millones setecientos cincuenta y cuatro mil setecientos treinta y cuatro pesos con treinta centavos (\$ 11.582.754.734,30)**, monto que corresponde al valor pendiente de pago de las solicitudes de recobros.

90. Sumado a lo anterior, y en lo que respecta a los recobros que, de acuerdo con lo enunciado en el auto de 25 de junio de 2021 y su correspondiente anexo, no tenían soporte jurídico para su verificación⁴⁰, es importante destacar que aunque las partes en el requerimiento efectuado no dieron explicación de ello, el Despacho, a partir de la revisión del cd identificado en el folio 65 anverso que obra como anexo

³⁹ Cabe mencionar que esta respuesta fue ratificada por los representantes legales de las partes a través del escrito allegado el 6 de julio de 2021.

⁴⁰ Los cuales fueron plenamente identificados en el anexo de la decisión de 25 de junio de 2021, resaltados con color verde.



Radicación: 11001-03-24-000-2005-00264-01
Demandante: SALUDCOOP EPS Y OTROS
Demandado: ADRES

en el expediente, pudo identificar que dichos recobros sí se encuentran soportados y, por ende, también es procedente reconocer los mismos.

91. Todo lo anterior le permite al Despacho tener por acreditada, a través de las pruebas analizadas en el presente acápite, la existencia de una obligación a cargo de la ADRES que asciende a la suma reconocida en el acuerdo parcial, su Otrosí y las modificaciones efectuadas a este, es decir, por la suma total de capital de once mil quinientos ochenta y dos millones setecientos cincuenta y cuatro mil setecientos treinta y cuatro pesos con treinta centavos (\$11.582.754.734,30) y sus correspondientes intereses.

92. En relación con los intereses causados por el capital adeudado, las partes estipularon lo siguiente en el *otrosí* allegado al plenario:

[...] **Segundo:** Modificar el numeral tercero del acuerdo conciliatorio, el cual quedará así:

“3º. Intereses a favor de los demandantes.

Conviene a las Partes que el capital de que trata la Cláusula Segunda, devengará intereses moratorios en los términos fijados en la sentencia de aclaración y complementación del 15 de diciembre de 2016, esto es, a la tasa de interés moratorio establecida para los tributos administrados por la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales, conforme al artículo 4 del Decreto Ley 1281 de 2002 vigente para el momento de la sentencia, que se liquidarán de la siguiente manera:

a. Fecha de inicio del cálculo de intereses: desde el vencimiento del segundo mes de la radicación del recobro;

b. Fecha de terminación del cálculo de intereses moratorios tasa DIAN: El interés se causa hasta el día 15 de diciembre de 2016, data de la sentencia aclaratoria y adicional.

c. Inicio de la aplicación de intereses bancario corriente: Desde el día 16 de diciembre de 2016, inclusive, hasta el día previo a que se produzca el pago efectivo, se paga el interés bancario corriente, si el pago se realiza a la aprobación del presente acuerdo conciliatorio parcial por el Honorable Consejo de Estado y a más tardar el 2 de agosto de 2021. Llegado el 2 de agosto de 2021 o la aprobación en fecha anterior a esta por parte del Consejo de Estado, ADRES contará con un término de ocho (8) días hábiles para adelantar los trámites administrativos necesarios para la extinción de la obligación. En todo caso, se reconocerán los intereses bancarios corrientes que se causen hasta el día anterior al pago.

d. Retorno a la tasa DIAN: Vencido el término de que trata el inciso segundo del literal c (precedente), y de producirse la aprobación del presente acuerdo conciliatorio parcial por el Consejo de Estado, se retorna a la tasa DIAN desde la fecha de que trata el literal a) de la presente cláusula.



Radicación: 11001-03-24-000-2005-00264-01
Demandante: SALUDCOOP EPS Y OTROS
Demandado: ADRES

Tercero: Modificar el numeral quinto del acuerdo conciliatorio, el cual quedará así:

“5º Concesión de los demandantes a favor de ADRES, en cuanto a tasa de interés, por pronto pago.

En el evento que ADRES resuelva efectuar el pago total del capital de que trata la Cláusula Segunda, junto con el total de sus correspondientes intereses, en los términos del inciso segundo del literal c del numeral tercero del acuerdo conciliatorio, se observarán las siguientes reglas en cuanto al cálculo de intereses:

5.1. Intereses para el período comprendido entre la fecha de inicio y el 15 de diciembre de 2016:

Para este periodo, convienen las Partes que se paguen, sobre el capital de que trata la Cláusula Segunda, los intereses moratorios fijados en la sentencia de aclaración y complementación del 15 de diciembre de 2016; esto es, a la tasa de interés moratorio establecida para los tributos administrados por la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales, conforme el artículo 4 del Decreto 1281 de 2002 (vigente para la fecha del fallo), que se liquidarán de la siguiente manera:

- a. Fecha de inicio del cálculo de intereses: desde el vencimiento del segundo mes de la radicación del recobro;
- b. Fecha de terminación del cálculo de intereses para este tramo: el 15 de diciembre de 2016, inclusive.

5.2. Intereses para el período comprendido entre el 16 de diciembre de 2016 y el 2 de agosto de 2021 (o a la fecha de pago que no exceda los ocho (8) días hábiles que requiere ADRES para adelantar el trámite administrativo):

Para este período, convienen las Partes que se paguen, sobre el capital de que trata la Cláusula Segunda, intereses bancarios corrientes certificados para cada período por la Superintendencia Financiera de Colombia, que se liquidarán de la siguiente manera:

- a. Fecha de inicio del cálculo de intereses para este tramo: 16 de diciembre de 2016, inclusive;
- b. Fecha de terminación del cálculo de intereses: El día anterior a la fecha de pago efectivo a favor de los Demandantes, siempre y cuando no exceda los ocho (8) días hábiles siguientes a la aprobación del acuerdo, o en su defecto al 2 de agosto 2021. Lo anterior, en virtud del trámite administrativo que debe adelantar la ADRES.

Parágrafo primero: De acuerdo a los cálculos realizados el 25 de marzo de 2021, el capital de que trata la Cláusula Segunda, más los intereses a las tasas aquí definidas, se proyectó al 14 de mayo de 2021 (fecha que concibieron inicialmente las partes en el Acuerdo de Conciliación Parcial) en la suma de **CINCUENTA Y SEIS MIL OCHOCIENTOS CINCUENTA Y NUEVE MILLONES TRESCIENTOS DIECISIETE MIL QUINIENTOS OCHENTA Y CINCO PESOS CON SESENTA CENTAVOS MCTE (\$56.859.317.585,60)**



Radicación: 11001-03-24-000-2005-00264-01
Demandante: SALUDCOOP EPS Y OTROS
Demandado: ADRES

(para los meses de abril y mayo de 2021 se tuvieron en cuenta las tasas del mes de marzo de 2021) (Anexo 4)

No obstante, al momento de realizar el pago en los términos pactados (a más tardar dentro de los ocho (8) días hábiles siguientes al 2 de agosto de 2021 o a la fecha de aprobación del acuerdo por parte del Consejo de Estado si esta es anterior al 2 de agosto de 2021), se ajustará el cálculo de los intereses con el periodo y tasa mensual que corresponda.

Parágrafo segundo: Es entendido y aceptado por las Partes que en ningún caso habrá capitalización de intereses.

Parágrafo tercero: Es entendido, aceptado y reiterado por las Partes que si por cualquier circunstancia (sea imputable o no a ellas) no se realizare el pago total del capital junto con sus intereses, en la fecha máxima ya estipulada en la presente Cláusula, se dará aplicación a los literales a) y d) de la Cláusula Tercera, pues la concesión que realizan Los Demandantes se justifica en función del pronto pago aquí acordado.”

Parágrafo cuarto: En todo caso las Partes se acogerán a la aplicación de la metodología para el cálculo del interés que pueda llegar a determinar el Consejo de Estado al momento de aprobar el presente acuerdo.

Cuarto: Para efectos de la extinción de la obligación, en lo que atañe a los demás plazos convenidos en el acuerdo de conciliación, ADRES contará con los ocho (8) días hábiles siguientes para efectos de surtir los trámites administrativos que correspondan reconociendo los intereses pactados, si a ello hubiere lugar.

Las demás cláusulas contempladas en el Acuerdo Conciliatorio quedarán vigentes [...].

93. Ahora bien, se advierte que la causación de los intereses por la suma de capital adeudado se calculó a partir de los dos meses siguientes a la fecha de radicación de la solicitud de recobro, conforme con lo establecido en el artículo 13 de la Resolución No. 3797 de 2004.

94. Para determinar la fecha exacta de radicación de cada uno de los 34.370 *items* de recobro reconocidos en el acuerdo conciliatorio, las partes utilizaron dos mecanismos, a saber: **i)** en primera medida verificaron directamente en la solicitud de recobro la fecha de radicación consignada en esta, y **ii)** en aquellos casos en los que no fue posible verificar en forma directa la fecha de radicación, las partes hicieron un ejercicio de aproximación que se derivó de un estudio del consecutivo del número de recobro, en relación los consecutivos cercanos que tuviesen fechas evidenciables de radicación. Al respecto señalaron lo siguiente:

[...] FECHA DE RADICACIÓN: Este dato se registró con base en información contenida en los en soportes documentales (imágenes).

(...)

A fin de subsanar la situación del faltante, se consideró la recomendación de la Dirección de Otras Prestaciones que consistió en **la estimación de fecha de**



Radicación: 11001-03-24-000-2005-00264-01
Demandante: SALUDCOOP EPS Y OTROS
Demandado: ADRES

radicación por proximidad de los consecutivos de radicación, la cual permite afirmar hipotéticamente que si se tiene certeza de la radicación bajo el número 153200 de fecha 1 de febrero de 2006 y, se evidencia la reclamación 153202 de la cual no se tiene información en las bases de datos, podrá suponerse que esta última obedeció a una fecha de radicación posterior o concomitante a la primera de las mencionadas. Bajo ese modelo, se realizó un ejercicio que genera confiabilidad para las partes en la medida en que los radicados que utiliza el Fosyga, hoy ADRES son únicos e históricamente consecutivos [...] (Destaca el Despacho).

95. En relación con la tasa de interés aplicable al capital adeudado, las partes acordaron la siguiente fórmula de negociación:

95.1. Los intereses que se causaron antes del 15 de diciembre de 2016 -fecha en la que se profirió la decisión que ordenó el reconocimiento de intereses por el capital adeudado- deben ser calculados a la tasa de interés moratorio establecida para los tributos administrados por la Dirección de Impuestos y Aduanas – DIAN, de acuerdo con lo ordenado en la referida providencia.

96. Los intereses que se causaron a partir del 16 de diciembre de 2016 y hasta la fecha en que se realice el pago de la obligación, se calcularon con base en **la tasa de interés corriente** fijado por la Superintendencia de Sociedades, la cual -cabe resaltar- es inferior a la ordenada en la providencia de 16 de diciembre de 2016. Al respecto, es importante señalar que dicho mecanismo se dio por la autonomía y voluntad de las partes, en aras de obtener un pronto pago de la obligación adeudada.

97. Así las cosas, para este Despacho es dable concluir que -en relación con los intereses- también se encuentran las pruebas necesarias en el plenario que acreditan la existencia de esta obligación a cargo de la demandada y que su causación se encuentra conforme con las reglas previstas en las sentencias 27 de abril de 2016 y de 15 de diciembre del mismo año; siendo que, por voluntad de las partes y en ejercicio de su autonomía, en el último período a liquidarse, se concedió un interés menor al ordenado por esta Sección.

98. Al respecto, vale la pena reiterar lo señalado por la Sala Plena de la Sección Tercera del Consejo de Estado cuando señaló que: «[...] **el juez de lo contencioso administrativo –unipersonal o colegiado– tiene la importante tarea de promover la conciliación, pero, de igual forma, de garantizar que al momento de su aprobación no se advierta la lesión a los intereses de ninguna de las partes, sino que, por el contrario el acuerdo sea producto del ejercicio libre de la autonomía de la voluntad**⁴¹ [...]»; en ese sentido, se observa que el presente

⁴¹ Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sala Plena de la Sección Tercera. Sentencia de unificación de 24 de noviembre de 2014. Expediente: 07001-23-31-000-2008-00090-01(37.747). C.P. Enrique Gil Botero.



Radicación: 11001-03-24-000-2005-00264-01
Demandante: SALUDCOOP EPS Y OTROS
Demandado: ADRES

acuerdo fue producto de esa autonomía y libre expresión de la voluntad de las partes, quienes luego de varias sesiones de trabajo conjunto y con el acompañamiento de la ANDJE, lograron materializar el acuerdo parcial objeto de análisis, el cual se encuentra ajustado al ordenamiento jurídico y no se considera lesivo ni para el patrimonio público como para ninguna de las partes.

99. Ahora bien, comoquiera que la proyección de los intereses se había fijado con base en un capital aprobado de once mil ochocientos un millones ciento dieciséis mil setenta centavos (\$11.801.116.000,70), se ordenará que la tasación de los intereses se vuelva a efectuar, pero con base en el último capital aprobado por las partes, esto es, con base en un capital de **once mil quinientos ochenta y dos millones setecientos cincuenta y cuatro mil setecientos treinta y cuatro pesos con treinta centavos (\$11.582.754.734,30)**.

100. En este punto, es importante aclarar que, aunque el Procurador Quinto Delegado ante el Consejo de Estado propuso que para la tasación de los intereses se acogiera la metodología implementada por la División de Investigaciones Especiales de la Procuraduría General de la Nación, lo cierto es que dicha fórmula es idéntica a la pactada por las partes y, su única diferencia radica en el reconocimiento del capital aprobado, específicamente en los *ítems* de recobro que fueron aprobados inicialmente por un valor superior al contenido en las solicitudes de recobro y de aquellos que, conforme con el auto de 25 de junio de 2021, no tenían soporte jurídico para su verificación.

101. Sobre el particular, y tal como se dejó explicado en párrafos anteriores, las partes de común acuerdo decidieron descontar la diferencia existente entre el capital total de los cobros soportados en sus correspondientes solicitudes y los aprobados en el acuerdo conciliatorio, y este Despacho, luego de una nueva verificación de los anexos obrantes en el plenario, pudo constatar que los cobros que inicialmente fueron enunciados como sin soporte probatorio, se encuentran consignados en el cd folio 65 anverso que reposa como anexo.

102. En ese orden de ideas, las irregularidades que fueron advertidas en el auto de 25 de junio de 2021, y que posteriormente fueron replicadas por el agente del Ministerio Público en su concepto de fondo, se encuentran debidamente saneadas, por lo que es procedente aprobar el acuerdo conciliatorio parcial suscrito entre las partes en lo que concierne al capital reconocido y las fórmulas de tasación de intereses pactados.

103. Finalmente, es oportuno precisar que, conforme con lo pactado en la cláusula sexta del acuerdo conciliatorio, denominada «**Tratamiento de los ítems que no hacen parte de los ítems aprobados en el Anexo 2 A,B,C,D,E**», las partes establecieron las siguientes obligaciones:



Radicación: 11001-03-24-000-2005-00264-01
Demandante: SALUDCOOP EPS Y OTROS
Demandado: ADRES

[...] 6º. Tratamiento de los ítems que no hacen parte de los ítems aprobados en el Anexo 2 A,B,C,D,E

Declaran y aceptan las Partes que la suscripción del presente Acuerdo no impide que Los Demandantes puedan demostrar, ya ante la ADRES, o ante el Consejo de Estado, que existen recobros e ítems, adicionales a los individualizados en el (Anexo 2 A, B, C, D, E), que cumplen las Reglas de Validación que estipularon las Partes para operativizar los parámetros de liquidación de la condena definidos por el Consejo de Estado.

En tal virtud, con el objeto de propiciar un acuerdo entre ellas, las Partes se obligan a lo siguiente:

6.1. Fase A

6.1.1. Obligaciones de los Demandantes:

- a. Realizar a su costa la validación de los recobros e ítems que estiman deben ser reconocidos por ADRES y que no hacen parte de los ítems aprobados en el (Anexo 2 A, B, C, D, E), con fundamento en las Reglas de Validación;
- b. Comunicar, socializar y explicar a la ADRES o a quien esta entidad designe, los resultados de tal validación, a más tardar el catorce (14) de agosto de dos mil veintiuno (2021).
- c. Llegado este día y no comunicada diferencia, se entiende que hay plena conformidad con la conciliación parcial, no existiendo conceptos y valores adicionales por reclamar, caso en el cual se entenderá como una conciliación total. Sobre lo anterior se comunicará al Consejo de Estado.**

6.1.2. Obligaciones de ADRES

- a. Analizar y revisar los argumentos, bases o soportes que entreguen Los Demandantes, para definir justificadamente si acepta o no el reconocimiento de los recobros o ítems sobre los cuales Los Demandantes soliciten su reconocimiento;
- b. Delegar un interlocutor a nivel técnico, para los efectos relativos al procedimiento de validación.
- c. Disponer de un equipo de trabajo para que tal análisis se realice entre el quince (15) de agosto y el catorce (14) de octubre de dos mil veintiuno (2021).
- d. Llegado el día 14 de octubre de 2021 y no comunicada las observaciones por parte de ADRES a las diferencias y soportes presentados por los demandantes, se entiende que hay plena conformidad con las mismas y se deberá proceder con el pago correspondiente, caso en el cual se entenderá como una conciliación total. Sobre lo anterior se comunicará al Consejo de Estado.**

6.2. Fase B



Radicación: 11001-03-24-000-2005-00264-01
Demandante: SALUDCOOP EPS Y OTROS
Demandado: ADRES

En el evento que Los Demandantes y ADRES llegaren a un acuerdo de reconocimiento tanto sobre la cantidad de ítems, que no hacen parte de los ítems aprobados en el Anexo 2 A, B, C, D, E, como sobre su valor:

a. Se registrará en acta suscrita por los representantes legales de las Partes (i) el importe del capital acordado, (ii) la identificación de los recobros o ítems sobre los que existe acuerdo y (iii) la cuantificación de los intereses a favor de Los Demandantes, bajo las reglas que se estipulan en el siguiente literal:

b. Se reconocerá por parte de ADRES los correspondientes intereses sobre el capital acordado, así;

6.2.1. Intereses para el periodo comprendido entre la fecha de inicio y el 15 de diciembre de 2016:

Para este periodo, convienen las Partes que se paguen, sobre el capital de que trata el literal a) del subnumeral 6.2, los intereses moratorios fijados en la sentencia de aclaración y complementación del 15 de diciembre de 2016, esto es, a la tasa de interés moratorio establecida para los tributos administrados por la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales, conforme el artículo 4 del Decreto 1281 de 2002 (vigente para la fecha del fallo), que se liquidarán de la siguiente manera:

a. Fecha de inicio del cálculo de intereses: desde el vencimiento del segundo mes de la radicación del recobro.

b. Fecha de terminación del cálculo de intereses para este tramo: el 15 de diciembre de 2016, inclusive.

6.2.2. Intereses para el periodo comprendido entre el 16 de diciembre de 2016 y el 14 de mayo de 2021:

Para este periodo, convienen las Partes que se paguen, sobre el capital de que trata el literal a) del subnumeral 6.2, intereses bancarios corrientes certificados para cada periodo por la Superintendencia Financiera de Colombia, que se liquidarán de la siguiente manera:

a. Fecha de inicio del cálculo de intereses para este tramo: 16 de diciembre de 2016, inclusive;

b. Fecha de terminación del cálculo de intereses: el 14 de mayo de 2021.

6.2.3. Suspensión de la causación de intereses entre el 15 de mayo de 2021 y el 14 de noviembre de 2021 (o antes siempre y cuando se entreguen los resultados totales de que trata el inciso tercero de este numeral).

En el entendido que este es el espacio temporal que tardan Los Demandantes y ADRES para acreditar y validar que existen recobros o ítems que deben ser reconocidos adicionalmente por la ADRES, convienen las Partes que en el periodo ya identificado, no corra ningún tipo de intereses.

Sin embargo, la fecha de 14 de noviembre de 2021 se reducirá si Los Demandantes logran entregar los resultados totales de su revisión en una fecha anterior, caso en el cual desde el día de entrega de resultados correrá dos (2)



Radicación: 11001-03-24-000-2005-00264-01
Demandante: SALUDCOOP EPS Y OTROS
Demandado: ADRES

meses para que ADRES realice la validación y un (1) mes adicional para tramitar el pago y los documentos de que trata el literal a) del numeral 6.2.

6.2.4. Plazo para el pago

ADRES pagará el capital y los intereses conforme a las reglas que preceden, en un plazo máximo que no podrá exceder del catorce (14) de noviembre de dos mil veintiuno (2021), salvo que se haya entregado los resultados totales para su revisión en una fecha anterior, caso en el cual aplicará lo establecido en el numeral 6.2.3.

Parágrafo primero: En el evento que las Partes no logren acuerdos sobre ítems o recobros, Los Demandantes podrán proseguir el incidente de liquidación de perjuicios ante la Sección Primera del Consejo de Estado, para que se reconozcan en dicho trámite incidental. En este evento, no habrá lugar a suspensión de intereses, ni disminución de la tasa de interés ni ninguna otra concesión por parte de Los Demandantes, como quiera que la tasación de la condena seguirá los parámetros fijados por el Consejo de Estado.

Parágrafo Segundo: En el evento de desacuerdo sobre los conceptos y el valor adicional de que trata el parágrafo primero, ADRES se reserva el derecho de desplegar los actos procesales que considere conveniente en defensa de sus derechos. Con tal propósito, las Partes instruirán a sus apoderados para solicitar la suspensión conjunta del proceso.

Parágrafo Tercero: En el evento que ADRES reconociera ítems o recobros adicionales, pero efectuará el pago por fuera del plazo de que trata el subnumeral 6.2.4, no habrá lugar a suspensión de intereses ni disminución de la tasa de interés ni ninguna otra concesión por parte de Los Demandante, los Intereses se reconocerán y pagarán en la forma definida por el Consejo de Estado. [...] (negrilla fuera del texto).

104. Tal como se evidencia del citado capítulo, las partes acordaron un cronograma de trabajo encaminado a determinar si existen cuentas de recobros que no fueron incluidas en el presente acuerdo conciliatorio y que -en virtud de la condena en abstracto- deben ser liquidadas. En ese orden de ideas, definieron un conjunto de obligaciones tanto para los demandantes como para la ADRES.

105. Al respecto, este Despacho estima que tanto las obligaciones acordadas como la metodología pactada para su cumplimiento se ajustan a lo establecido en ley y a las reglas fijadas en las sentencias proferidas en el proceso de la referencia. Sin embargo, es pertinente advertir que los posibles acuerdos a los que se lleguen frente a los recobros no incluidos en la presente conciliación parcial deberán ser sometidos a estudio de este Despacho, quien determinará si los mismos cumplen con los requisitos señalados en la ley y en la jurisprudencia para su aprobación.

106. Significa lo anterior que, en ningún caso, la aprobación del presente acuerdo de conciliación exime a las partes de presentar ante esta autoridad judicial un hipotético y futuro acuerdo que verse sobre los *ítems* de recobros no incluidos en la presente conciliación. Así las cosas, no se podrá hacer desembolso de suma alguna



Radicación: 11001-03-24-000-2005-00264-01
Demandante: SALUDCOOP EPS Y OTROS
Demandado: ADRES

por concepto de conciliación, si tal acuerdo no ha sido aprobado previamente por esta autoridad judicial, mediante providencia que preste mérito ejecutivo y haga tránsito a cosa juzgada sobre los asuntos conciliados.

107. Adicionalmente, en razón a que las partes estipularon que: i) si la parte actora a fecha de 14 de agosto de 2021 no comunicaba a la ADRES los recobros e *items* que estimaba debían serle reconocidos y que no hacen parte de los *items* aprobados en el (Anexo 2 A, B, C, D, E), estos se entenderían conciliados totalmente, y ii) si la ADRES a más tardar el 14 de octubre de 2021 no presentaba oposición a los mismos, se entendería que hay plena conformidad, se les ordenará que, dentro del día hábil siguiente al vencimiento de dichos términos, respectivamente, se rinda un informe con destino a este Despacho en el que se indique cuáles han sido las actuaciones adelantadas por las partes a efectos de conciliar los demás recobros que no fueron incluidos en la presente decisión.

II.3.2.4.2. El acuerdo conciliatorio se ajusta a los parámetros establecidos en la sentencia de 27 de abril de 2016 y no es lesivo para el patrimonio público

108. Como se evidenció en párrafos anteriores, el capital reconocido en el acuerdo conciliatorio parcial objeto de pronunciamiento se encuentra acreditado en las facturas y solicitudes de recobro que obran en el plenario, documentos que fueron verificados con rigurosidad por las partes del proceso bajo la metodología señalada por estos; agregando que dichas mesas de trabajo contaron con el acompañamiento de la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado y del Agente del Ministerio Público que interviene en el proceso, quienes velaron porque el mismo no fuese lesivo para el patrimonio público.

109. Del mismo modo, se debe destacar que el capital reconocido surge como consecuencia de los fallos proferidos por esta autoridad judicial en relación con la declaratoria de nulidad del aparte «[...] 50% del [...]» contenido en el literal b) del artículo 19 de la Resolución No. 3797 de 11 de noviembre de 200, expedida por el **Ministerio de la Protección Social**, con lo cual es claro que la causa y objeto de la obligación conciliada es justa y legal y, por tal razón, no se encuentra en contravía del patrimonio público.

110. En relación con los intereses pactados, el Despacho debe destacar que la fórmula de arreglo convenida resulta ajustada a lo señalado en las sentencias de 27 de abril de 2016 y 15 de diciembre del mismo año, por ende, la fórmula establecida no merece reproche alguno, máxime cuando la División de Investigaciones Especiales de la Procuraduría General de la Nación, al efectuar la proyección y revisión de tales fórmulas para la liquidación del interés adeudado, concluyó que este se encontraba ajustado desde el punto de vista técnico y jurídico.



Radicación: 11001-03-24-000-2005-00264-01
Demandante: SALUDCOOP EPS Y OTROS
Demandado: ADRES

111. Aunado a lo anterior, es de suma importancia señalar que en el periodo comprendido entre el 16 de diciembre de 2016 y la fecha en que se haga efectiva el pago de la obligación, conforme con las reglas acordadas para dicho pago, el monto de los intereses se calculará con base a la tasa del interés bancario corriente, fijado por la Superintendencia Financiera, el cual es inferior al señalado en las sentencias de 26 de abril y de 16 de diciembre de 2016, esto es, la tasa de interés moratorio establecida para los tributos administrados por la Dirección de Impuestos y Aduanas – DIAN, lo que sin dudas representa un beneficio para el patrimonio público que es asignado a la entidad demandada.

II.4. Conclusiones

112. En conclusión, el Despacho aprobará el acuerdo conciliatorio suscrito entre las partes en relación los 34.370 *items* que se individualizan como aprobados en el presente el acuerdo parcial de conciliación (Anexo 2 A, B, C, D, E), para un total de capital conciliado que asciende a la suma **once mil quinientos ochenta y dos millones setecientos cincuenta y cuatro mil setecientos treinta y cuatro pesos con treinta centavos (\$11.582.754.734,30)**, más los intereses correspondientes, los cuales serán calculados conforme lo establecido en los capítulos 3º y 5º del Otrosí del acuerdo conciliatorio.

113. Sin perjuicio de lo anterior, se advertirá a las partes que los posibles acuerdos a los que se lleguen frente a los recobros no incluidos en el presente acuerdo parcial deberán ser sometidos a estudio de este Despacho, quien determinará si los mismos cumplen con los requisitos señalados en la ley y en la jurisprudencia para su aprobación.

114. Es decir que, en ningún caso, la aprobación del presente acuerdo de conciliación exime a las partes de presentar ante esta autoridad judicial un hipotético y futuro acuerdo que verse sobre los *items* de recobros no incluidos en la presente conciliación. Así las cosas, no se podrá hacer desembolso de suma alguna por concepto de conciliación, si tal acuerdo no ha sido aprobado previamente por esta autoridad judicial, mediante providencia que preste mérito ejecutivo, tal como se dispondrá en la parte resolutive.

115. Las partes, dentro del día hábil siguiente al vencimiento de los plazos estipulados en el capítulo 6 del acuerdo conciliatorio, en específico, de las obligaciones contenidas en los literales 6.1.1 literal c), 6.1.2. literal d) y 6.2.4. del acuerdo conciliatorio, deberán rendir un informe con destino al presente proceso, en el que se indique cuáles han sido las actuaciones adelantadas por estas a efectos de conciliar los demás recobros que no fueron incluidos en la presente decisión.



Radicación: 11001-03-24-000-2005-00264-01
Demandante: SALUDCOOP EPS Y OTROS
Demandado: ADRES

116. Por último, es importante mencionar que, en los términos del artículo 66 de la Ley 446 de 1998⁴², la presente decisión hace tránsito a cosa juzgada y presta mérito ejecutivo en relación con los 34.740 *items* de recobros identificados en los anexos 2 A, 2B, 2C, 2D y 2E, documentos que hacen parte íntegra del acuerdo conciliatorio parcial suscrito entre las partes.

En mérito de lo expuesto, el Consejero de Estado de la Sección Primera,

RESUELVE:

PRIMERO: APROBAR el acuerdo conciliatorio suscrito entre las partes en relación los 34.370 *items* que se individualizan como aprobados en el presente el acuerdo parcial de conciliación (Anexo 2 A, B, C, D, E), para un total de capital conciliado que asciende a la suma **once mil quinientos ochenta y dos millones setecientos cincuenta y cuatro mil setecientos treinta y cuatro pesos con treinta centavos (\$11.582.754.734,30)**, más los intereses correspondientes, los cuales serán calculados y determinados conforme con lo establecido en los capítulos 3º y 5º del Otrosí del acuerdo conciliatorio.

SEGUNDO: El incidente de liquidación continuará su trámite para efectos de que los sujetos procesales implementen los acuerdos pactados frente a los *items* que no hacen parte de la conciliación parcial que por esta providencia se aprueba y, por ello, **ADVERTIR** a las partes que los posibles acuerdos a los que se lleguen frente a los recobros no incluidos en el presente acuerdo parcial deberán ser sometidos a estudio de este Despacho, quien determinará si los mismos cumplen con los requisitos señalados en la ley y en la jurisprudencia para su aprobación.

TERCERO: Las partes, dentro del día hábil siguiente al vencimiento de los plazos estipulados en el capítulo 6 del acuerdo conciliatorio, en específico, de las obligaciones contenidas en los literales 6.1.1 literal c), 6.1.2. literal d) y 6.2.4. del acuerdo conciliatorio, deberán rendir un informe con destino al presente proceso, en el que se indique cuáles han sido las actuaciones adelantadas por estas a efectos de conciliar los demás recobros que no fueron incluidos en la presente decisión.

⁴² «[...] **ARTICULO 3o. EFECTOS. El acuerdo conciliatorio hace tránsito a cosa juzgada y el acta de conciliación presta mérito ejecutivo. (Artículo 66 Ley 446 de 1998). [...]**».



Radicación: 11001-03-24-000-2005-00264-01
Demandante: SALUDCOOP EPS Y OTROS
Demandado: ADRES

CUARTO: En los términos del artículo 66 de la Ley 446 de 1998, la presente decisión hace tránsito a cosa juzgada y presta mérito ejecutivo en relación con los 34.740 ítems de recobros identificados en los anexos 2A, 2B, 2C, 2D y 2E, documentos que hacen parte íntegra del acuerdo conciliatorio parcial suscrito entre las partes.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE,

ROBERTO AUGUSTO SERRATO VALDÉS
Consejero de Estado

P (15-17-4)