

**INFORME JURÍDICO
RÉGIMEN DE VALORIZACIÓN Y
FACTURACIÓN DE FACOEP S.E.
EN EL SISTEMA DE RECUPERO DE GASTOS
DEL GCBA**

INFORME JURÍDICO

RÉGIMEN DE VALORIZACIÓN Y FACTURACIÓN DE FACOEP S.E. EN EL SISTEMA DE RECUPERO DE GASTOS DEL GCBA

I. OBJETO DEL INFORME

El presente informe tiene por objeto determinar, con el máximo rigor jurídico posible conforme al bloque normativo vigente, si la Facturación y Cobranza de Efectores Públicos Sociedad del Estado ("FACOEP S.E.") se encuentra jurídicamente limitada, en el ejercicio de su función de recupero de gastos, al costo efectivo o de adquisición real soportado por el efector público interviniente, o si, por el contrario, corresponde valorizar y facturar las prestaciones, medicamentos e insumos conforme al régimen arancelario y a las reglas específicas de valorización que integran el Nomenclador de Prestaciones de Salud del Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires ("GCBA").

A tal efecto, se analiza la cadena normativa aplicable —Ley N.º 5.622, Decreto reglamentario N.º 653/16, Resolución N.º 1121-MSGC/26 y el Nomenclador de Prestaciones de Salud vigente, actualizado por Resolución N.º 3904/MSGC/26— y se formula la conclusión jurídica aplicable al supuesto concreto de una prestación, medicamento o insumo cuyo costo de adquisición para el efector resulte inferior al importe recuperable.

II. MARCO NORMATIVO APLICABLE

II.1. Ley N.º 5.622 — Creación de FACOEP S.E.

El artículo 2º, inciso b), de la Ley N.º 5.622 dispone que FACOEP S.E. tiene por objeto:

"Gestionar y administrar la facturación y cobranza de las prestaciones brindadas a personas con cobertura pública, social o privada, por los efectores de la Red Integral de Cuidados Progresivos del Subsector Público de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires."

A su vez, el artículo 6º, inciso b), establece como recurso de la sociedad del Estado:

"Un porcentaje de los importes efectivamente cobrados como resultado de su gestión de facturación y cobranza administrativa y judicial, que no superará el 5% de lo percibido."

De la literalidad de ambas normas se sigue que: (i) el objeto legal de FACOEP es la gestión de facturación y cobranza, sin que la Ley condicione el importe facturable al costo de adquisición del efector; y (ii) el porcentaje máximo del 5% que retiene la sociedad del Estado se calcula sobre lo efectivamente cobrado —es decir, sobre el resultado de la gestión de facturación—, y no sobre el costo contable o histórico de cada prestación, medicamento o insumo.

II.2. Decreto reglamentario N.º 653/16

El Anexo I del Decreto N.º 653/16, en su artículo 2º, inciso b), establece:

"El objeto descripto en este inciso será exclusivamente por cuenta y orden del Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. Los importes de las cobranzas realizadas deberán depositarse en las cuentas escriturales que el Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires tiene abiertas a tal efecto."

Por su parte, el artículo 7º dispone, en lo pertinente:

"El saldo de los ingresos, una vez realizadas las utilidades y conformada la reserva legal, serán destinados conforme se detalla a continuación: a) Un veinticinco por ciento (25%) de los recuperos netos de gasto de las prestaciones efectivamente brindadas por la Red Pública de CABA, se destinará como Fondo de Redistribución (...)."

La expresión "recuperos netos de gasto" se inserta en la regla de distribución de la recaudación ya percibida, no en una norma de determinación del precio facturable de cada prestación individual. En consecuencia, no resulta jurídicamente correcto extraer de esa expresión una limitación del importe recuperable al costo de adquisición o al gasto contable unitario soportado por el efector: el Decreto reglamentario no formula esa equivalencia.

II.3. Resolución N.º 1121-MSGC/26

La Resolución N.º 1121-MSGC/26, dictada el 11 de marzo de 2026, constituye la norma vigente en la materia y dejó expresamente sin efecto las Resoluciones N.º 1249-MSGC/17 y sus modificatorias N.º 1650/18, N.º 1040/20, N.º 3052/21, N.º 4212/22 y N.º 4770/22. Aprobó, entre otros, el Anexo I (Procedimiento Administrativo de Facturación y Cobranza) y el Anexo IV (Procedimiento para formación y emisión de Comprobantes de Recupero de Gastos).

El Anexo I, apartado II, inciso i), establece la regla de valorización:

"Las coberturas y prácticas prestadas y/o los insumos provistos por los efectores, serán valorizadas tomando en cuenta el Nomenclador de Prestaciones de Salud del Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. Toda aquella práctica o prestación no contemplada en el Nomenclador de Prestaciones de Salud, podrá facturarse por homologación a otra prestación similar dentro del mismo Nomenclador."

Por su parte, el Anexo IV, apartado IV, establece el alcance del universo de prestaciones recuperables:

"A los efectos de la procedencia de la facturación y cobro de las prestaciones brindadas, los Efectores no estarán limitados a aquellas prestaciones médico asistenciales establecidas en el Programa Médico Obligatorio (PMO) vigente a la fecha, ni al Nomenclador de la CABA vigente o los que correspondieran por homologación. La FACOEP S.E. podrá facturar y perseguir el cobro de todas aquellas prestaciones efectivamente brindadas y debidamente acreditadas si correspondiera."

Corresponde efectuar aquí una distinción técnica que resulta decisiva para la corrección jurídica del análisis: el Anexo I responde a la pregunta de cómo se valorizan y facturan las prestaciones e insumos, en tanto que el Anexo IV responde a la pregunta de qué prestaciones pueden ser objeto de recupero, estableciendo que ese universo no queda limitado por el PMO ni por el Nomenclador. El Anexo IV, por tanto, no constituye fundamento autónomo de la metodología de valorización; esa metodología surge del Anexo I y de las reglas específicas del propio Nomenclador.

II.4. El Nomenclador de Prestaciones de Salud del GCBA y su régimen diferenciado de valorización

La documentación oficial del Nomenclador MS-GCABA expresa su naturaleza arancelaria, en cuanto tiene por propósito:

"arancela las prestaciones brindadas por los efectores públicos con el propósito de recuperar recursos genuinos por la atención de la población con cobertura de seguros sociales o privados."

Ahora bien, el propio Nomenclador no dispone una única modalidad de valorización aplicable a todo concepto facturable, sino que diferencia categorías. Las normas de auditoría y facturación que lo integran establecen que los aranceles de las prestaciones ambulatorias, de emergentología, de hospital de día y de internación incluyen los descartables listados en el código DESC.37, y excluyen los medicamentos, descartables e insumos listados en los códigos MED.36 e IND.36, para los cuales rige una regla distinta:

"Los medicamentos deberán facturarse conforme a los valores del Manual Farmacéutico y los insumos y descartables conforme a los valores de mercado vigentes al momento de la prestación."

De ello se sigue que el universo de conceptos facturables por recupero admite, como mínimo, cuatro supuestos de valorización diferenciados: (i) prestaciones con arancel propio en el Nomenclador, que se facturan a dicho valor; (ii) medicamentos excluidos del arancel, que se facturan según el Manual Farmacéutico; (iii) insumos y descartables excluidos, que se facturan según los valores de mercado vigentes al momento de la prestación; y (iv) descartables incluidos en el arancel de una prestación, que no constituyen un ítem facturable independiente por quedar absorbidos en dicho arancel. A ello se agrega, como supuesto residual, (v) la homologación a otra prestación similar, prevista para prácticas o prestaciones no contempladas expresamente en el Nomenclador.

En cuanto a su vigencia temporal, la actualización del Nomenclador actualmente aplicable fue aprobada por la Resolución N.º 3904/MSGC/26, cuyo artículo 1º aprueba la actualización y cuyo artículo 2º fija su período de vigencia para las prestaciones realizadas entre el 15 de septiembre y el 14 de octubre de 2026, en ejercicio de la atribución del Ministerio de Salud de fijar los valores que deben abonar las entidades obligadas por las prestaciones brindadas por sus efectores.

III. ANÁLISIS JURÍDICO

III.1. El costo de adquisición del efector no constituye, por sí solo, el límite jurídico de la facturación

De la lectura conjunta de la Ley N.º 5.622, el Decreto N.º 653/16 y la Resolución N.º 1121-MSGC/26 no surge norma alguna que subordine el importe facturable por FACOEP S.E. al costo contable o histórico exacto que el efector haya soportado en la adquisición de una prestación, medicamento o insumo determinado. Por el contrario, el sistema se estructura como un régimen de recupero mediante valorización arancelaria: el Anexo I de la Resolución N.º 1121-MSGC/26 dispone que la valorización se realiza "tomando en cuenta el Nomenclador", y el Nomenclador —según se expuso en el punto II.4— establece a su vez reglas propias de valorización según la categoría del concepto facturado.

En consecuencia, resulta jurídicamente sostenible afirmar que el costo efectivo de adquisición soportado por el efector no constituye, por sí mismo, el parámetro que determina el importe recuperable. No resulta, en cambio, jurídicamente preciso sostener —en forma absoluta e indiferenciada— que "todo" medicamento o insumo se factura necesariamente al valor nominal que exhibe el listado arancelario del Nomenclador, dado que este último remite, para determinadas categorías, a fuentes de valorización distintas del propio arancel (Manual Farmacéutico; valores de mercado).

III.2. Alcance de la expresión "recuperos netos de gasto" del Decreto N.º 653/16

La expresión "recuperos netos de gasto", contenida en el artículo 7º del Anexo I del Decreto N.º 653/16, se inserta en la norma de distribución del producido ya cobrado —a los fines de determinar el porcentaje destinado al Fondo de Redistribución— y no en una regla de determinación del precio facturable por prestación. Utilizar esa expresión, aisladamente, para sostener que FACOEP S.E. solo puede facturar el gasto efectivamente incurrido por el efector carece de sustento normativo directo, pues el Decreto no formula tal equivalencia ni la remite a dicha finalidad.

III.3. El porcentaje del artículo 6º, inciso b), de la Ley N.º 5.622 se calcula sobre lo efectivamente cobrado

El máximo del 5% que la Ley N.º 5.622 reconoce como recurso de FACOEP S.E. se calcula, según su texto expreso, sobre "los importes efectivamente cobrados" como resultado de la gestión de facturación y cobranza, y no sobre el costo de adquisición de cada prestación, medicamento o insumo. La norma tampoco establece que dicha recaudación deba coincidir necesariamente con el valor arancelario del Nomenclador; se limita a fijar la base de cálculo del recurso propio de la sociedad del Estado.

III.4. Distinción entre el universo de prestaciones recuperables (Anexo IV) y la regla de valorización (Anexo I)

El Anexo IV de la Resolución N.º 1121-MSGC/26 habilita a FACOEP S.E. a facturar y perseguir el cobro de todas las prestaciones efectivamente brindadas y debidamente acreditadas, sin quedar limitada al PMO ni al Nomenclador vigente para la determinación de dicho universo. Sin embargo, esta norma no define la metodología de valorización aplicable a cada concepto, la cual surge del Anexo I —que remite al Nomenclador— y de las reglas específicas de este último (Manual Farmacéutico para medicamentos excluidos; valores de mercado para insumos y descartables excluidos). Asimismo, la habilitación a facturar por homologación, prevista en el Anexo I, se encuentra circunscripta a "práctica[s] o prestación[es]" no contempladas en el Nomenclador, por lo que no corresponde extenderla, sin más, a todo medicamento o insumo no listado, cuando este último cuenta con una regla de valorización propia (Manual Farmacéutico o valor de mercado).

IV. APLICACIÓN AL SUPUESTO CONCRETO

Sentado lo expuesto, corresponde examinar el supuesto de un efector que hubiera adquirido un medicamento o insumo por un costo de \$1.000, a los fines de determinar si dicho importe constituye el límite máximo facturable por FACOEP S.E.

a) Si se trata de una prestación con arancel propio en el Nomenclador: FACOEP S.E. debe facturar el valor arancelario correspondiente conforme al Anexo I de la Resolución N.º 1121-MSGC/26, sin que corresponda apartarse unilateralmente de dicho valor en más o en menos.

b) Si se trata de un medicamento excluido del arancel de la prestación: el importe recuperable se determina conforme a los valores del Manual Farmacéutico, y no según

el costo de adquisición del efector ni según un valor genérico del Nomenclador. Dicho importe puede resultar superior, igual o inferior a los \$1.000 efectivamente gastados.

c) Si se trata de un insumo o descartable excluido del arancel: el importe recuperable se determina conforme a los valores de mercado vigentes al momento de la prestación, con igual efecto: puede no coincidir con el costo de adquisición real.

d) Si se trata de un descartable incluido en el arancel de la prestación principal: no corresponde su facturación como ítem independiente, por encontrarse absorbido en dicho arancel, con independencia del costo que hubiera insumido su adquisición.

e) Si se trata de una práctica o prestación no contemplada expresamente en el Nomenclador: corresponde su valorización por homologación a otra prestación similar dentro del mismo Nomenclador, conforme al Anexo I de la Resolución N.º 1121-MSGC/26.

En ninguno de los supuestos precedentes el costo de \$1.000 efectivamente soportado por el efector opera, por sí solo, como techo jurídico del importe recuperable. La determinación del importe concreto exige, en cambio, identificar previamente la categoría normativa del concepto facturado y aplicar la regla de valorización que a esa categoría corresponde según el régimen vigente.

V. CONCLUSIÓN

El costo efectivo de adquisición soportado por el efector no constituye, por sí solo, el parámetro jurídico que determina el importe del recupero gestionado por FACOEP S.E. El régimen vigente —integrado por la Ley N.º 5.622, el Decreto reglamentario N.º 653/16 y la Resolución N.º 1121-MSGC/26, con el Nomenclador de Prestaciones de Salud del GCBA actualmente vigente conforme a la Resolución N.º 3904/MSGC/26— establece que las prestaciones, prácticas y/o insumos provistos por los efectores se valorizan tomando en cuenta dicho Nomenclador y las reglas de facturación que lo integran, las cuales remiten, según la categoría del concepto de que se trate, al arancel nomenclado, al Manual Farmacéutico, a los valores de mercado o, en su caso, a la homologación.

En consecuencia, el importe recuperable por FACOEP S.E. puede ser superior, igual o inferior al costo real de adquisición soportado por el efector, sin que ello importe una

facultad discrecional de dicha sociedad del Estado para fijar libremente el precio facturado: FACOEP S.E. debe sujetarse en todos los casos al mecanismo de valorización que la normativa vigente establece para la categoría específica de la prestación, medicamento o insumo de que se trate.