
CRÉDITOS HIPOTECARIOS DEL BANCO DE LA NACIÓN ARGENTINA A FUNCIONARIOS PÚBLICOS

Análisis de legalidad, gestión
y responsabilidades



Créditos Hipotecarios del Banco de la Nación Argentina a funcionarios públicos: análisis de legalidad, gestión y responsabilidades

Marco del informe

El otorgamiento de créditos hipotecarios por parte del Banco de la Nación Argentina (BNA) se inscribe en el marco de su función como entidad financiera pública, orientada a facilitar el acceso a la vivienda y promover el desarrollo económico.

El presente informe se elabora a partir del requerimiento formulado por el Juzgado Federal N.º 4, a cargo del Dr. Ariel Lijo, el cual constituye la causa de este análisis. Dicho requerimiento, vinculado a presuntas irregularidades en la asignación de créditos hipotecarios a funcionarios públicos, incluyó la solicitud de intervención de la Auditoría General de la Nación (AGN) a fin de realizar un examen integral de las operaciones.

En este contexto, el citado juzgado federal avanzó con la causa requiriendo al BNA diversa documentación vinculada con los créditos hipotecarios otorgados a funcionarios públicos. Dicho requerimiento abarca tres órdenes de información.

En primer lugar, se solicitó la remisión de la documentación física y digital completa relativa tanto a los legajos de cliente como a las carpetas correspondientes a los créditos hipotecarios adjudicados a funcionarios.

En segundo lugar, se requirió información estadística sobre el número total de créditos hipotecarios efectivamente otorgados desde el mes de diciembre de 2023 hasta la actualidad a empleados y/o funcionarios de la administración pública nacional, de organismos descentralizados o autárquicos y/o legisladores nacionales. La solicitud comprende tanto la

cantidad nominal de créditos como el monto dinerario total insumido para su otorgamiento, discriminados por categoría.

En tercer lugar, el requerimiento incluyó la solicitud de constancias que acrediten la efectiva compra de los inmuebles financiados, así como la evaluación crediticia realizada en cada caso, copias de las escrituras traslativas de dominio, la forma de pago de los montos abonados por el cliente, las comisiones percibidas y demás documentación agregada al legajo en el marco de cada operación. En el mismo sentido, se solicitó a la AGN que haga un exhaustivo análisis de los préstamos otorgados en los últimos tres años con el objeto de identificar posibles irregularidades en el otorgamiento de créditos hipotecarios y quienes habrían sido sus destinatarios. La AGN deberá individualizar cada caso y analizar la política crediticia del Banco, revisar la reglamentación aplicable, la normativa interna vigente, las comunicaciones, circulares, manuales de procedimiento e instructivos. De todo ello, dispuso se informe a la Comisión Parlamentaria Mixta Revisora de Cuentas del Congreso de la Nación (CPMRC).

Sustento legal de la intervención de la Auditoría General de la Nación: Competencias

La Auditoría General de la Nación ejerce el control externo del sector público nacional conforme al artículo 85 de la Constitución Nacional, que la configura como un órgano con autonomía funcional en el ámbito del Poder Legislativo, con la misión de asistir técnicamente al Congreso en el control de la administración pública. Dicho control comprende la verificación de la legalidad, la gestión y la auditoría de toda la actividad estatal, abarcando la totalidad de los organismos que integran el sector público nacional. El artículo 85 establece, además, que el control externo es posterior y tiene carácter integral, lo que implica que no se limita a la revisión formal de los actos administrativos, sino que incluye la evaluación

de su razonabilidad, eficiencia, eficacia y economicidad, en concordancia con los principios del sistema republicano de gobierno.

En el plano legal, la Ley 24.156 regula la administración financiera y los sistemas de control del sector público nacional. En este marco, el artículo 3º define que el sistema de control se sustenta en la obligación de los funcionarios de rendir cuentas de su gestión, mientras que el artículo 4º fija como objetivos asegurar la legalidad, regularidad financiera, economicidad, eficiencia y eficacia en la obtención y aplicación de los recursos públicos.

Asimismo, el artículo 7º de la ley identifica a la AGN como órgano rector del sistema de control externo, en tanto que los artículos 117 y 118 le asignan la competencia para ejercer el control externo posterior de la gestión presupuestaria, económica, financiera, patrimonial y legal de todo el sector público nacional. Este control comprende la realización de auditorías financieras, de legalidad y de gestión, así como la evaluación de programas, proyectos y operaciones, pudiendo formular observaciones, recomendaciones y dictámenes que permitan determinar desvíos, irregularidades o deficiencias en la administración de los recursos públicos.

En este sentido, la intervención de la AGN en el caso bajo análisis no sólo encuentra fundamento en la normativa constitucional y legal vigente, sino que resulta plenamente consistente con su función de garantizar la transparencia, la rendición de cuentas y el adecuado uso de los recursos públicos.

Relación AGN – Comisión Parlamentaria Mixta Revisora de Cuentas

La AGN actúa en el ámbito del Poder Legislativo y mantiene una relación institucional directa con el Congreso de la Nación, en tanto órgano auxiliar técnico de control. Dicha relación se materializa a través de la Comisión

Parlamentaria Mixta Revisora de Cuentas (CPMRC), órgano bicameral encargado de analizar los informes elaborados por la AGN, evaluar sus conclusiones y promover las acciones necesarias en función de las observaciones formuladas.

La Comisión cumple un rol central en el circuito de control, ya que constituye el ámbito político-institucional donde se procesan los resultados de las auditorías, se formulan requerimientos a los organismos auditados y se impulsa el seguimiento de las recomendaciones efectuadas. En este marco, los informes de la AGN no agotan su eficacia en la producción técnica, sino que adquieren relevancia institucional a partir de su tratamiento en la Comisión, la cual puede requerir ampliaciones, citar a funcionarios responsables y promover medidas correctivas o acciones legislativas.

Este esquema articula el control técnico especializado con el control político propio del Congreso, reforzando el principio republicano de división de poderes y el sistema de frenos y contrapesos. Asimismo, la intervención de la AGN a requerimiento judicial —como en el caso del Juzgado Federal N.º 4— no altera la dependencia funcional del Congreso, sino que ***pone de manifiesto la importancia institucional de sus informes como insumo técnico idóneo para el esclarecimiento de hechos con posible relevancia jurídica.***

Examen de créditos bancarios

El análisis del otorgamiento de créditos por parte del BNA a funcionarios públicos nacionales exige apartarse de una mirada fragmentada y adoptar un enfoque integral que contemple simultáneamente la normativa financiera, el régimen de administración pública, los principios de ética en la función estatal y el sistema de control institucional.

La cuestión no se agota en la verificación de la existencia de una prohibición expresa —que no se configura en el ordenamiento vigente—, sino que requiere determinar si tales operaciones resultan compatibles con el conjunto de principios que rigen la administración de recursos públicos y el ejercicio de la función estatal.

Naturaleza jurídica del Banco Nación y su sujeción a la Ley 24.156

El BNA, en su carácter de entidad autárquica del Estado Nacional conforme a la Ley 21.799, integra el sector público nacional en los términos del artículo 8 de la Ley 24.156, el cual establece que: “El Sector Público Nacional está integrado por la Administración Nacional, conformada por la Administración Central y los organismos descentralizados, las empresas y sociedades del Estado...”. Esta inclusión determina que su actividad, aun cuando se desarrolle en el ámbito del mercado financiero, se encuentra alcanzada por los principios que rigen la administración de recursos públicos.

En este sentido, el artículo 4 de la Ley 24.156 dispone: “La administración financiera comprende el conjunto de sistemas, órganos, normas y procedimientos administrativos que hacen posible la obtención de los recursos públicos y su aplicación para el cumplimiento de los objetivos del Estado”, mientras que el artículo 3 establece como principios rectores la legalidad, eficiencia y eficacia. De ello se desprende que el otorgamiento de crédito por parte del BNA no constituye un acto meramente comercial, sino una decisión de administración de recursos públicos que debe estar debidamente fundada en criterios técnicos verificables y orientados al cumplimiento del interés general.

Principio de finalidad pública y prohibición de desviación de poder

El estándar de fundamentación y razonabilidad de las decisiones administrativas se vincula con el principio general según el cual los actos de la administración deben responder a la finalidad que justifica la competencia ejercida. En este sentido, el ejercicio de competencias estatales debe ajustarse estrictamente a la finalidad pública que las justifica, debiendo señalarse que su desviación configura un vicio de legalidad.

Aplicado al caso bajo análisis, el otorgamiento de créditos debe responder a criterios técnicos propios de la actividad bancaria y no puede estar orientado a favorecer a determinados sujetos en función de su posición institucional, ya que ello implicaría una utilización desviada de los recursos públicos.

Régimen financiero y prohibición de trato preferencial

Desde el punto de vista del régimen financiero, la Ley 21.526 de Entidades Financieras establece límites claros en materia de trato preferencial. En particular, su artículo 28 inciso d) dispone que las entidades no podrán: “otorgar a sus directores, administradores, síndicos o personas vinculadas a ellos condiciones más favorables que las acordadas de ordinario a su clientela”. Si bien la norma no refiere expresamente a funcionarios públicos en general, su finalidad es evitar la existencia de privilegios derivados de posiciones de poder o influencia. En consecuencia, su interpretación debe extenderse a supuestos en los que un funcionario público, por su posición institucional, pudiera incidir directa o indirectamente en la decisión crediticia.

Este criterio adquiere relevancia en materia de conflicto de interés, en cuanto no resulta necesario acreditar un beneficio efectivo, siendo suficiente la posibilidad de afectación de la imparcialidad.

Supervisión del Banco Central y estándares reforzados (PEP)

El marco regulatorio del Banco Central de la República Argentina refuerza estos estándares. La Carta Orgánica (Ley 24.144) establece en su artículo 4 que el Banco Central tiene por finalidad “promover, en la medida de sus facultades (...) la estabilidad monetaria, la estabilidad financiera (...)”, y en su artículo 42 le atribuye la facultad de “supervisar y fiscalizar el cumplimiento de esta ley y de las normas que en su consecuencia se dicten”. Estas funciones se ejercen a través de la Superintendencia de Entidades Financieras y Cambiarias, que controla las políticas crediticias de las entidades. En este contexto, la categorización de los funcionarios públicos como Personas Expuestas Políticamente (PEP) implica la aplicación de estándares de debida diligencia reforzada, orientados a asegurar la razonabilidad económica de las operaciones y prevenir el uso indebido de la función pública.

Ética pública y deber de abstención

La Ley 25.188 de Ética en el Ejercicio de la Función Pública introduce un marco de principios que resultan determinantes para el análisis. Su artículo 2 establece que los funcionarios deben desempeñarse con “honestidad, probidad, rectitud, buena fe y austeridad republicana”, mientras que el artículo 3 dispone que deben “velar en todos sus actos por los intereses del Estado”.

En igual sentido, se ha sostenido que el funcionario debe abstenerse de intervenir en asuntos en los que posea un interés personal, directo o indirecto, que pueda afectar su imparcialidad y este deber no se limita a supuestos de intervención formal, sino que alcanza a cualquier situación en la que exista la posibilidad de influencia.

El Código de Ética de la Función Pública, aprobado por el Decreto 41/1999, profundiza estos principios al establecer que el funcionario debe evitar situaciones en las que sus intereses personales puedan interferir con el cumplimiento de sus deberes, así como aquellas que puedan generar dudas sobre su integridad. Este estándar incorpora no sólo la exigencia de legalidad, sino también la de apariencia de corrección, lo cual resulta particularmente relevante en el ámbito de las entidades financieras públicas.

Normativa interna del Banco Nación y control interno

En el ámbito interno del BNA, los códigos de ética y normas de conducta establecen obligaciones específicas vinculadas con la prevención de conflictos de interés, la independencia técnica de las decisiones y la adecuada documentación de los procesos. Estas disposiciones se integran con el sistema de control interno previsto en la Ley 24.156, cuyo artículo 100 establece que dicho control tiene por objeto “verificar el cumplimiento de las normas legales y reglamentarias, la eficiencia de las operaciones y la confiabilidad de la información”.

Control externo y responsabilidad

El control externo a cargo de la AGN encuentra fundamento en el artículo 118 de la Ley 24.156, que le asigna la función de controlar la gestión del sector público nacional. En este marco, la evaluación de operaciones crediticias debe considerar no sólo su encuadre formal, sino también su razonabilidad, su adecuación a los objetivos institucionales y su conformidad con los principios de administración financiera.

Finalmente, la Procuración del Tesoro ha sostenido que la actuación contraria a los principios de legalidad y buena administración genera

responsabilidad de los funcionarios intervinientes, lo cual resulta aplicable tanto a quienes intervienen en el otorgamiento del crédito como a quienes resultan beneficiarios en condiciones irregulares.

Informe sobre créditos hipotecarios adjudicados por el Banco de la Nación Argentina

A partir del listado del Banco Central de la República Argentina (BCRA), en el cual se detallan los créditos hipotecarios de mayor monto adjudicados por el Banco de la Nación Argentina, *desde el Observatorio de Control Público (OCP) se realizó un análisis comparativo del comportamiento de dichos préstamos.*

Los montos promedio solicitados en créditos hipotecarios suelen destinarse a la adquisición de propiedades cercanas a los 100.000 dólares, pudiendo alcanzar aproximadamente los 130.000 dólares en el caso de la Ciudad de Buenos Aires.

En este contexto, los montos solicitados al banco suelen oscilar entre \$120.000.000 y \$180.000.000/\$200.000.000. Por otro lado, con el análisis de la información de la Central de Deudores del BCRA surge que una proporción significativa de las 27 personas que solicitaron los créditos de mayor monto en el BNA, presenta altos niveles de endeudamiento, incluyendo casos con gastos en otras entidades por \$145.000.000 y un caso en el que el adjudicatario del préstamo del BNA también presenta deuda con el mismo banco.

Además, en la mayoría de los casos, ninguno de los funcionarios presenta un nivel de ingreso salarial lo suficientemente alto para cumplir con la relación cuota-ingreso, que por lo general no debe superar entre el 25% y el 30% del ingreso declarado.

Por último, al analizar las 27 personas que solicitaron los créditos hipotecarios de mayor monto en el BNA, se observa que los importes adjudicados varían entre \$200.000.000 y \$530.000.000, alcanzando una suma total de \$7.530.000.000 entre todos los casos.

Si se considera que, con un monto promedio de \$120.000.000, se podrían haber otorgado créditos a familias para la adquisición de vivienda, el mismo volumen de recursos habría permitido generar aproximadamente 62 o 63 soluciones habitacionales, es decir, casi tres veces más.

Evaluación crediticia y sistema de scoring

Los agentes bancarios evalúan las solicitudes mediante un sistema de scoring, que asigna un puntaje entre 1 y 999 a cada individuo o grupo familiar.

En el caso del BNA, el requisito mínimo de aprobación se ubica en 909 puntos. El crédito puede ser solicitado por una persona, por una pareja (deudores), o mediante la incorporación de codeudores, quienes no necesariamente deben ser familiares directos y pueden aportar ingresos para mejorar la capacidad crediticia. Asimismo, pueden presentarse avales o garantías adicionales, incluyendo ingresos provenientes de empresas, con el objetivo de mejorar el scoring.

Variables evaluadas:

- **Historial crediticio** Se analiza la situación crediticia de cada solicitante, incluyendo atrasos o deudas pendientes. La clasificación en “situación 2” resulta excluyente para el acceso a créditos hipotecarios. Asimismo, se evalúa la existencia de créditos activos en otras entidades bancarias.

- Ingresos y estabilidad laboral: Se consideran los ingresos declarados, su origen (relación de dependencia, monotributo o actividad autónoma), la antigüedad laboral y la estabilidad, observando posibles interrupciones o cambios frecuentes de empleo.
- Relación cuota-ingreso: La cuota del crédito no debe superar entre el 25% y el 30% del ingreso declarado.
- Nivel de endeudamiento: Se analizan no sólo los créditos vigentes, sino también otros compromisos financieros, incluyendo el nivel de gasto en tarjetas de crédito.
- Edad y perfil del solicitante: Se evalúa la edad mínima y máxima al momento de finalización del préstamo.
- Ahorros y patrimonio: Se verifica que los fondos destinados al anticipo tengan origen lícito y estén debidamente declarados.
- Comportamiento bancario: Se consideran los movimientos de cuenta, el uso de productos financieros y el cumplimiento de pagos.

Cada una de estas variables posee ponderaciones internas definidas por la entidad bancaria, las cuales no son de carácter público. Cabe destacar que el BCRA no regula ni define estos puntajes, siendo facultad de cada banco su determinación.

Conclusión

El otorgamiento de créditos por parte del Banco de la Nación Argentina a funcionarios públicos no se encuentra prohibido de manera expresa por el ordenamiento jurídico vigente. Sin embargo, su validez se encuentra condicionada al cumplimiento estricto de los principios de igualdad de

trato, transparencia, razonabilidad, finalidad pública y ausencia de conflicto de interés. La inobservancia de estos estándares, ya sea mediante el otorgamiento de condiciones preferenciales, la falta de fundamentación técnica o la existencia de interferencia del interés personal del funcionario, puede configurar una irregularidad administrativa susceptible de observación por los órganos de control, sin perjuicio de las eventuales responsabilidades que pudieran derivarse. En este sentido, ***el análisis de estas operaciones no sólo debe orientarse a determinar su legalidad individual, sino también a evaluar la eficacia del sistema de control público en su conjunto.***



CONSTRUIMOS PARTICIPACIÓN CIUDADANA



eforo.org.ar

info@eforo.org.ar

Rodríguez Peña 243 (C1020ADE)

CABA - Argentina