



PROVINCIA DEL CHACO
FISCALIA DE INVESTIGACIONES ADMINISTRATIVAS

Resistencia, 3/ de marzo 2026.-

VISTO Y CONSIDERANDO:

Para **RESOLVER** en la causa denominada "RESISTENCIA MUNICIPALIDAD DE - DIRECCIÓN GENERAL DE SUMARIOS S/ CONSULTA INCOMPATIBILIDAD 0AGTE. INSAURRALDE SILVANA SOLEDAD (CAJA MUNICIPAL - FUNDACIÓN RESISTENCIA "CIUDAD SOLIDARIA"), Expte N° 4323/24.-

La cuál se inicia con la presentación realizada por la Municipalidad de Resistencia, Mesa Gral. de Entradas y Salidas, Actuación Simple, con fecha 26 de agosto 2024, N° 63968 Letra S., por la cual se informa que mediante registro de actuación Simple N° 25.256-C-24, el señor Director Ejecutivo Caja Municipal de la Ciudad de Resistencia, eleva informe adjuntando Acta del Directorio N° 8/24, solicitando la instrucción sumaria a la agente de planta permanente de la Municipalidad de Resistencia, Insaurrealde, Silvana Soledad, DNI N° 27.991.681, Informando que de la investigación preliminar surgen elementos probatorios que no solo podrían perjudicar a la Administración de la Caja Municipal de la Ciudad de Resistencia sino que además, se desempeñó como Directora Financiera de la Fundación Resistencia Ciudad Solidaria, lo que podría generar una posible situación de incompatibilidad de funciones, en razón que la agente ocupa el cargo de Auditora de esa entidad y a su vez Directora Financiera de la Fundación antes mencionada, y que por ello podría encuadrarse en la Ley N° 1128-A, Régimen de Incompatibilidad Provincial y/o Ley 1341 - A, de Ética y Transparencia en la Administración Pública, Art. 1º. inc. "g", hechos que podrían generar perjuicios económicos contra la Administración Pública.

1) Presentación Inicial, de la que surge que a la agente se le dispuso el inicio y prosecución del correspondiente Sumario Administrativo de conformidad a los elementos probatorios, y la separación transitoria y preventiva en el cargo de Auditora en la Caja Municipal de esta

Ciudad, como así la formulación de denuncia ante EFE, por presunta malversación de fondos públicos.(...).

Que de los antecedentes obrantes en el expte., adjuntan fotocopia del Expediente Sumarial N° 101 de los Registros de la Municipalidad de Resistencia, Actuación Simple N° 25526 Letra "C" año 2024, Dirección General de Sumarios. "CAJA MUNICIPAL S/ INF. SUP ACTOS INDISCIPLINAR AGTE. INSAURRALDE, SILVANA SOLEDAD".

II).- Resolución de apertura, está FIA procedió a iniciar las investigaciones en el marco de la competencia establecida por la Ley 1128- A Régimen de Incompatibilidad Provincial, la cual dispone en el Art. 14° que: "La Fiscalía de Investigaciones Administrativas deberá iniciar las investigaciones correspondientes a fin de determinar si existe o no incompatibilidad..."

A fojas 225, se forma expediente donde se resuelve Solicitar Informe a Contaduría General de la Provincia y recibir Declaración Informativa a la agente Insaurrealde Silvana Soledad, DNI N° 27.991.681.

A fojas 228 y atento a la foliatura alcanzada, a los fines de un mejor ordenamiento, se conforma segundo cuerpo, conforme Art. 30 de Ley N° 179 A.

Que Posteriormente a fs. 237 se recepciona Declaración Informativa a la Sra. Insaurrealde, oportunidad en la que se le pone en conocimiento de los presentes autos, y cedida que le fuere la palabra manifiesta "Ingresé en la caja Municipal hace 10 años, el 15 de marzo de 2015, de Planta Permanente, en noviembre de 2015, me designan como Jefa de Contabilidad subrogante, el 15 de junio del 2018 comienzo a subrogar la Dirección de Contaduría, el 05 de mayo del 2021, se inicia la subrogancia de Auditoría, desde el 1er de diciembre al 19 de diciembre 2023 estuve subrogando el cargo de Gerencia General durante el proceso de transición de la gestión, a partir del 20 de diciembre del mismo año vuelvo a mi cargo de Auditora Interna, las funciones consistían en hacer relevamientos, controles, arqueos, ya sea en módulos como en administración central, verifico si hay sobrantes, faltantes, o esta bien, arqueos de Tesorería, y circuitos

administrativos, concluido ello de emite un informe con recomendaciones o sugerencias de mejora continua, que se eleva a la Gerencia General para que tome las decisiones y eleve al Directorio". Que preguntado cargos, funciones administrativas, o cualquier otra que haya ostentado en el municipio o relacionado a él, Responde "Que en el municipio de Resistencia tuve un contrato de Gabinete en febrero de 2015, por un mes con la Concejal Paola Romero, en marzo comienzo mi relación Laboral con la Caja Municipal previa renuncia, en julio de 2021 se inicia los proyectos de ordenanza para la creación de la Fundación Resistencia Ciudad Solidaria, que se efectivizó el 03 de agosto de 2022 la cual estaba constituida por tres socios fundadores, tres instituciones, entre ellas la Municipalidad de Resistencia representada por el Intendente como socio fundador, en ese momento el Sr. Gustavo Martinez, la Caja Municipal de Resistencia, representada por el Presidente de la Caja, Contador Francisco Vecera, y el Presidente del Club Municipal el Sr. Cordón conforme el art. 06 del Estatuto el Consejo de Administración estaría compuesto por un representante de cada una de estas instituciones, inicialmente se le solicitó a la Caja Municipal, mediante la actuación Simple 67350- D-21 ingresada a la Caja Municipal el día 08 de septiembre mediante el Nro. de nota 36263 adjuntando el proyecto de Ordenanza para la creación de la Fundación mencionada, solicitándole que la Caja Municipal manifieste su intención de participar de la Fundación a través del acta 37/2021 la misma manifiesta su voluntad de ser socio fundador. Para la designación el Directorio trabajó con ese proyecto de Ordenanza que previa inicialmente que sea un representante de Planta Permanente para conformar el Consejo de Administración, teniendo en cuenta que el Gerente General estaba adscripto a la Municipalidad de Resistencia, la Gerente Administrativa también adscripta a la Municipalidad de Resistencia, el Cargo de Asesoría Legal estaba acéfalo, quedando Auditoría para representar a la Institución, ese fue el análisis realizado por el Directorio, por lo que se procedió a mi designación como Directora Financiera a través de un Memorandum emitido por el Directorio con fecha 25 julio del 2022, plasmado en el acta de la Fundación que obra copia a fojas 114 de los presentes actuados "PREGUNTADO ¿cuáles eran las funciones que tenía asignadas en la fundación e instrumento legal que las acrediten?; RESPONDE: "Colaborar,

participar y asistir a Eventos solidarios llevados adelante por la Municipalidad de Resistencia en los cuales incluía en la Fundación...", "Preguntado; si en su recibo de haberes cobra alguna bonificación o Dedicación Exclusiva RESPONDE, "Que tengo incompatibilidad parcial, no cobro por dedicación Exclusiva" PARA QUE DIGA; si tiene algo más que agregar, quitar o enmendar CONTESTA: NO. Con lo que no siendo para mas se da por terminado el acto(...).

A fojas 238 de la presente obra Actuación Simple. N° 17179/S de los registros de la Municipalidad de Resistencia, Mesa General de Entradas, Nota 619/2025, Referente al Informe Solicitud Nro. 659-F-2015, donde informan que las actuaciones sumariales administrativas, se instruyen en base a la Actuación Simple Nro. 25256-G-24, Caratulada: "CAJA MUNICIPAL S/INF.SUPUESTOS ACTOS INDISCIPLINA AGTE. INSAURRALDE SILVANA ".(...) Informan que (...) "El último acto de relevancia que consta en marras consta de Declaración Testimonial de la Dra. Villagra Débora Soledad quien fuera Presidente de la Fundación Resistencia Ciudad Solidaria."

Que a fojas 240 obra presentación suscrita por la Cra. Silvana Soledad Insaurrealde y Esc. Débora Soledad Villagra.

III).- Encuadre legal; en términos de competencia;

Que la Ley N° 1341-A dictada en cumplimiento del art. 11 de la Constitución Provincial, establece en su art. 1 las normas y pautas para el ejercicio de la función pública y regula su alcance en el art. 3 "La presente ley es aplicable, sin excepción, a todas las personas físicas que se desempeñen en la función pública en cargos electivos o no, en todos los niveles y jerarquías, en forma permanente o transitoria, remunerada u honoraria en el sector público provincial -ley 1092-A- ...".

Esta Fiscalía de Investigaciones Administrativas, en virtud del art. 18 de la Ley N° 1341-A, es Autoridad de Aplicación de la norma, con las siguientes facultades y competencias: a)...b)...c) Recibir y resolver sobre denuncias de personas o de entidades intermedias registradas legalmente, respecto de la conducta de funcionarios o empleados

del Estado contrarias a la Ética y Transparencia en la Función Pública. d)...f) Asesorar y evacuar consultas, sin efecto vinculante, en la interpretación de situaciones comprendidas en la presente Ley."

Asimismo, establece en el Art. 5to. que "...ante inobservancia a los principios y pautas éticas La inobservancia de los mismos, será causal de sanción o remoción por los procedimientos administrativos establecidos en el régimen propio de sus funciones, aún en aquellos casos en los cuales los actos no produzcan perjuicio patrimonial al Estado..."

En este marco normativo, esta Fiscalía asume la intervención solicitada, dentro del marco de la ley 1341-A, en el análisis del hecho descrito por la denunciante, que habrían ocurrido en el ámbito Municipal.

Analizando la situación fáctica en el marco jurídico aplicable, la mencionada Ley N° 1128-A la que en su art.1° reza "No podrá desempeñarse simultáneamente más de un empleo o función a sueldo, ya sea nacional, provincial o municipal. La misma incompatibilidad rige con respecto a los beneficiarios de regímenes de jubilación o retiro, incluidos aquellos establecidos por regímenes especiales, sean nacionales, provinciales o municipales. Todo ello sin perjuicio de las incompatibilidades para situaciones determinadas previstas en la Constitución Provincial 1957-1994 o leyes especiales."

En ese sentido el mismo cuerpo legal establece el concepto de lo que considera como Cargo, Así el art. 4to. dice " A los efectos de esta ley, se considera empleo o función a sueldo provincial o municipal, aquellos establecidos por leyes de escalafón, estatutos o equivalentes como cargos aún temporarios- de la administración pública, ya sea de los Poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial, Tribunal de Cuentas, municipalidades, organismos descentralizados, autárquicos, empresas o sociedades del Estado, o en las que este sea parte.

Asimismo en el art. 5to. "Los funcionarios y empleados de la Administración Pública no podrán formar parte del Directorio o comisiones directivas de empresas que tengan relación contractual con el Gobierno de la Provincia o municipalidades, excepto las asociaciones sin fines de lucro que reciban subsidios o subvenciones".

Cabe consignar que la Constitución Provincial en el Art. 71º establece que "No podrán acumularse en una misma persona dos o más empleos... el nuevo empleo producirá la caducidad del anterior".

Así también la propia Constitución del Chaco garantiza la Autonomía Municipal, y al efecto, es dable destacar que la Constitución Nacional (Art.123) dice "Cada provincia dicta su propia constitución, conforme a lo dispuesto por el Artículo 5 asegurando la autonomía municipal y reglando su alcance y contenido en el orden institucional, político, administrativo, económico y financiero". Congruente con ello, el Régimen Municipal en la Constitución de la Provincia del Chaco expresa "Disposiciones Generales Municipio Art. 182: "Todo centro de población constituye un municipio autónomo, cuyo gobierno será ejercido con independencia de otro poder, de conformidad con las prescripciones de esta Constitución, de la ley orgánica que dicte la Cámara de Diputados o de la Carta Orgánica municipal, si correspondiere".

A su turno la Carta Orgánica municipal reza en su Art. 3: *"La autonomía municipal establecida en el artículo 182 de la Constitución Provincial 1957-1994 , significa instaurar un Gobierno Municipal dotado esencialmente de la facultad de disponer de sus bienes y recursos, del cumplimiento de sus fines propios y de la organización y administración de los servicios locales; conformando un régimen autónomo de carácter técnico-administrativo y funcional que convierte a los municipios en factores de la descentralización territorial"*.

Como este caso tiene relación con las "fundaciones", púes analizaremos la naturaleza jurídica de la misma, así el Art. 147, del C.C.N - "Ley aplicable. Las personas jurídicas públicas se rigen en cuanto a su reconocimiento, comienzo, capacidad, funcionamiento, organización y fin de su existencia, por las leyes y ordenamientos de su constitución". Art. 148.- "Personas jurídicas privadas. Son personas jurídicas privadas: a) las sociedades; b) las asociaciones civiles; c) las simples asociaciones; d) las fundaciones; e) las iglesias, confesiones, comunidades o entidades religiosas; f) las mutuales; g) las cooperativas; h) el consorcio de propiedad horizontal; i) toda otra contemplada en disposiciones de este Código o en otras leyes y cuyo carácter de tal se establece o resulta de su finalidad y normas de funcionamiento". Art. 149.- "Participación del Estado. La participación del Estado en personas jurídicas privadas no modifica el carácter de éstas. Sin embargo, la ley o el estatuto puede prever derechos y obligaciones diferenciados, considerando el interés público comprometido en

dicha participación”.

Luego el CAPÍTULO 3 Fundaciones SECCIÓN

1ª Concepto, objeto, modo de constitución y patrimonio ARTÍCULO 193.- Concepto. Las fundaciones son personas jurídicas que se constituyen con una finalidad de bien común, sin propósito de lucro, mediante el aporte patrimonial de una o más personas, destinado a hacer posibles sus fines. Para existir como tales requieren necesariamente constituirse mediante instrumento público y solicitar y obtener autorización del Estado para funcionar. Si el fundador es una persona humana, puede disponer su constitución por acto de última voluntad.

En la SECCIÓN 2ª Constitución y autorización ARTÍCULO 195.- Acto constitutivo. Estatuto. El acto constitutivo de la fundación debe ser otorgado por el o los fundadores o apoderado con poder especial, si se lo hace por acto entre vivos; o por el autorizado por el juez del sucesorio, si lo es por disposición de última voluntad. El instrumento debe ser presentado ante la autoridad de contralor para su aprobación, y contener: a) los siguientes datos del o de los fundadores: i) cuando se trate de personas humanas, su nombre, edad, estado civil, nacionalidad, profesión, domicilio y número de documento de identidad y, en su caso, el de los apoderados o autorizados; ii) cuando se trate de personas jurídicas, la razón social o denominación y el domicilio, acreditando la existencia de la entidad fundadora, su inscripción registral y la representación de quienes comparecen por ella; En cualquier caso, cuando se invoca mandato debe dejarse constancia del documento que lo acredita; b) nombre y domicilio de la fundación; c) designación del objeto, que debe ser preciso y determinado; d) patrimonio inicial, integración y recursos futuros, lo que debe ser expresado en moneda nacional; e) plazo de duración; f) organización del consejo de administración, duración de los cargos, régimen de reuniones y procedimiento para la designación de sus miembros; g) cláusulas atinentes al funcionamiento de la entidad; h) procedimiento y régimen para la reforma del estatuto; i) fecha del cierre del ejercicio anual; j) cláusulas de disolución y procedimiento atinentes a la liquidación y destino de los bienes; k) plan trienal de acción. En el mismo instrumento se deben designar los integrantes del primer consejo de administración y las personas facultadas para gestionar la autorización para funcionar.

A su vez el ARTÍCULO 196.- Aportes. El dinero en efectivo o los títulos valores que integran el patrimonio inicial deben ser depositados durante el trámite de autorización en el banco habilitado por la autoridad de contralor de la jurisdicción en que se constituye la fundación. Los aportes no dinerarios deben constar en un inventario con sus respectivas valuaciones, suscripto por contador público nacional

Que analizando el estatuto de creación de la Fundación Resistencia Ciudad Solidaria, del cuál surge que la agente sería integrante, tenemos el ACTA CONSTITUTIVA, "En la localización de Resistencia Departamento San Fernando, Provincia del Chaco a los 3 días del mes de agosto el año 2022. la Caja Municipal de Resistencia representada en este acto por su presidente el Cr. Francisco Vescera DNI N° 11.058.147, El Departamento Ejecutivo Municipal de la Ciudad de Resistencia, representado en este acto por el Dr. Intendente M.M.O. Gustavo Maratón Martínez DNI N° 23.685.310 y el Club Atlético Municipales Social y Deportivo, representado en este acto por su presidente Sr. Jorge Ruben Córdoba DNI N° 17.697.520 en su carácter de fundadores instituye en este acto una entidad civil sin fines de lucro, bajo la forma jurídica de Fundación (...)" en el art. 6to reza; "La Fundación será administrada y dirigida por un Consejo de Administración integrado por hasta (5) consejeros, cuyos cargos se distribuirán de la siguiente manera: un (1) Director Ejecutivo, un (1º) Director Administrativo, un (1) Director Financiero y hasta dos (2) Vocales representantes de los dos bloques mayoritarios del Concejo Deliberante de la ciudad de Resistencia con funciones de contralor. Todos los miembros del Consejo de Administración durarán un (1) año en su mandato y podrán ser reelegidos indefinidamente o reemplazados por voluntad de los Fundadores y/o del Consejo Municipal respecto de sus representantes. Los cargos de Director Ejecutivo, Director Administrativos, y Director Financiero serán ocupados por los representante de los organismos fundadores o se podrán ofrecer a representantes de entidades oficiales y/o privadas sin fines de lucro o a personas físicas que a juicio de los Fundadores acrediten el prestigio y la idoneidad necesaria para la función. Los representantes de los organismos fundadores serán los responsables de hacer las designaciones mencionadas precedentemente en cada una de las

Reuniones Anuales a las que deberán ser indefectiblemente invitados al efecto de maneras fehaciente. Artículo 7º: El Consejo de Administración se reunirá en sesión ordinaria una vez por mes y en sesión extraordinaria cuando el Director Ejecutivo o a pedido de dos de sus miembros, debidamente en este caso, realizarse la reunión dentro de los quince (15) días de efectuarse la solicitud. Las citaciones se efectuarán por circulares carta documento, carta certificada, correo electrónico declarados al efecto, con cinco días de anticipación a los domicilios reales, electrónicos o especiales constituidos al efecto por cada uno de los miembros del Consejo. Una vez al año y dentro de los cuatro (4) meses contados desde la última fecha de cierre de cada ejercicio el Consejo de Administración deberá celebrar la Reunión Anual a efectos de considerar la Memoria y los Estados Contables. A estas reuniones podrán asistir, con voz pero sin voto, los miembros de las subcomisiones auxiliares que el Consejo decida crear. Las citaciones a las reuniones anuales se efectuarán de la misma manera que las de las reuniones a las reuniones ordinarias pero con anticipación de diez (10) días acompañando la documentación a considerar en la misma”.

Art 8º "(...)los miembros de consejo de Administración no podrán pedir remuneraciones por tal carácter excepto el reembolso de gastos(...)."

Asimismo el art. 12º describe los deberes y atribuciones que tiene el Director Financiero, junto con los mencionados 5º, 7º y 11º que debe realizar junto al Director Administrativo.

Por lo que se puede observar que la agente Insaurrealde al momento de la creación de la Fundación mencionada en fecha 03 de agosto del año 2022 ya era parte de la planta permanente de la Caja Municipal, Organismo fundador como es requisito en el art. 6to. del acto constituyente de la Fundación Resistencia Ciudad Solidaria.

Que según se puede observar de los antecedentes obrantes en autos, la que, en un primer sentido, el caso que traemos a estudio, no comprende una acumulación de cargo o función por lo que no se dan los extremos legales en cuanto a posible Incompatibilidad, en tanto uno de ellos es, un cargo de Directora Ejecutiva, Fundación Resistencia

Solidaria a favor de la Sra. Silvana Soledad Insaualde DNI: 27.991.681 Titular, y un cargo de Planta Permanente, Categoría Auditora 66,283% de la Municipalidad de Resistencia sin contraprestación alguna según surge del acta constitutiva.

Que atento la naturaleza del caso de marras entendiendo que la jurisprudencia de nuestro país ha reconocido en reiterados pronunciamientos que las inhabilidades, incompatibilidades e impedimentos, son taxativo y de interpretación restrictiva, sin que sea viable su aplicación por analogía; planteamiento que es tomado de los principios universales del derecho, el intérprete de las disposiciones legislativas en la materia ha de ceñirse en la mayor medida posible al tenor literal y gramatical de los enunciados normativos, sin que pueda acudir prima facie a criterios interpretativo para limitar cuestiones no enunciadas expresamente por la ley (STJ Fallo 272:219: 308:1664 y otros - Dictamen Expediente PTN N° S 04. 24386/16).

Que, no obstante ello, no se debería perder de vista la finalidad perseguida por el Legislador al regular el Régimen de Incompatibilidad, cual fue uno de ellos que no se vea afectado total o parcialmente el cumplimiento eficaz de la función a desempeñar, siempre que se garantice el servicio al Empleo Público, en atención a los deberes del empleado público de prestar personalmente el servicio con toda su capacidad, conocimiento y dedicación, motivo por el cual la jurisdicción respectiva conserva las facultades estatutarias para exigir del agente el cumplimiento de la normativa al respecto.

Que la existencia de conflictos de intereses implica la colisión del interés público con el interés privado. toda actividad Pública debería perseguir intereses públicos y deberían tener por finalidad satisfacer hacer el bien común, cuando existe un interés particular que puede influenciar realiza la regulación de Conflicto de Intereses, para preservar la equidad y la imparcialidad del funcionario evitando que su interés personal o privado genere o pueda generar una coalición con los intereses públicos por los que debe velar. (Conflicto de Intereses. Disyuntivas entre lo público y lo privado y prevención de la corrupción. Oficina Anticorrupción, pág. 25.) debidamente

sobre el desempeño de sus funciones o responsabilidades.

Ley de Ética cuando esta dice que "La ley... tiene por objetivos establecer las normas y pautas que rijan el desempeño de la función pública, en cumplimiento de los siguientes principios, deberes, prohibiciones e incompatibilidades: a) Cumplir y hacer cumplir estrictamente las normas de las Constituciones Nacional, las leyes y los reglamentos ... respetando el principio de supremacía establecido por la Constitución Nacional y la defensa del Sistema Republicano y Democrático.... b) Desempeñar sus funciones con observancia y respeto, a los principios ... basados en la probidad, rectitud, lealtad, responsabilidad, justicia, solidaridad, tolerancia, imparcialidad, buena fe, trato igualitario a las personas, ... velar en todos sus actos por los intereses del Estado, la satisfacción del bienestar general privilegiando y el interés público ... g) Abstenerse de intervenir en aquellas actividades, que puedan generar un conflicto de intereses con la función que desempeña o que constituyan causas de perjuicios para el Estado. h) Garantizar el acceso a la información sin restricciones...".

Por tales motivos, estimo pertinente recomendar a la Municipalidad de Resistencia tener presente estas actuaciones, las previsiones establecidas en el art. 1 de la Ley N° 1341-A, junto a la Doctrina y Jurisprudencia citada, a los fines de poder elaborar un Programa de Capacitación en Ética Pública para los agentes y funcionarios del Organismo, estas recomendaciones son efectuadas en el marco de las competencias asignadas por la Ley N° 1341-A art. 18 y Ley 1341-A,

Por lo expuesto y facultades legales conferidas por la legislación vigente.

RESUELVO:

I.- CONCLUIR, que ante el desempeño del cargo de planta permanente del Municipio de Resistencia, con funciones de Auditoría en la caja municipal y a su vez Directora Financiera de la fundación "Resistencia Ciudad Solidaria" por parte de la agente Insaurrealde Silvana Soledad DNI N° 27.991.681., no se han presentado elementos referentes a posibles conflictos de intereses ni de supuesta incompatibilidad en el caso particular, en base a los

considerandos precedentes.-

II.- DAR POR CONCLUIDA, las presentes actuaciones, por los fundamentos expuestos en los considerandos, atento el marco legal Ley 1128 A, Ley 1341 A- y las competencias atribuidas a esta FIA.-

III.- HACER SABER, al Ejecutivo Municipal y a a la Dirección General de Sumarios de la Ciudad de Resistencia, a sus efectos en el marco de la Ley 1128 A.- y 1341-A.

IV.-LIBRAR, los recaudos legales pertinentes.-

V.-TOMAR RAZÓN, por Mesa de Entradas y Salidas, oportunamente archivar las presentes actuaciones.-

RESOLUCIÓN N° 3094/26




Dr. GUSTAVO SANTIAGO LEGUIZAMÓN
Fiscal General
Fiscalía de Investigaciones Administrativas