Gobierno del CHACO

DICTAMEN N° 388

REF: E4-2013-805-E. S/ GRUPO PAMA S.A.
SOL. PROMOCIÓN INDUSTRIAL – LEY 937-I –
RESOLUCIÓN MULTA.

M.C.

DE: ASESORÍA GENERAL DE GOBIERNO
PROVINCIA DEL CHACO
AB. FEDERICO VALDÉS

A: MINISTERIO DE LA PRODUCCIÓN Y EL DESARROLLO ECONÓMICO SOSTENIBLE
SR. MINISTRO
OSCAR PABLO DUDIK
SU DESPACHO

De mi consideración:

Ingresa la actuación referenciada a efectos de emitir opinión, en relación al anteproyecto de Resolución que obra a fs.332/335, por el cual el Sr. Ministro de la Producción y el Desarrollo Económico Sostenible impone a la empresa Grupo Pama S.A., CUIT N°30-71482918-8, una multa por el valor equivalente a un Salario Mínimo Vital y Móvil, vigente al mes de Marzo del año 2026, suma que asciende al total de pesos trescientos cincuenta y dos mil cuatrocientos ($352.400), en razón del incumplimiento injustificado del Convenio de Promoción Industrial suscripto el día 24 de Mayo de 2016, autorizado por Decreto N°851/16, todo ello por los motivos dispuestos en los considerandos, tal como surge acreditado de las actuaciones

I.- ANTECEDENTES:

En fs. 294 obra Nota Nº42/23, mediante la cual la Dirección de Industria intimó a Grupo Pama S.A., para que en el término de cincó (5) días efectúe su descargo, informando el grado de cumplimiento de los compromisos asumidos al suscribir el convenio de Promoción Industrial antes mencionado, bajo apercibimiento de aplicación de penalidades que prevé la normativa vigente, siendo recibida el 29 de Mayo de 2023 según acuse de recibo del Correo Argentino, tal como consta a fs. 295.

En fs. 296/297 la empresa presenta en fecha 4 de Abril de 2023 su descargo, esgrimiendo que le han surgido inconvenientes que, atrasaron el inicio de las actividades industriales, entre ellos que recién en fecha 23/03/23 habian recibido los últimos componentes del proveedor Hornos del Sur S.R.L., con fecha diciembre del año 2022 le otorgaron la factibilidad de suministro de gas natural, por lo que se encontraban realizando la distribución de cañerías para la

Gobierno del CHACO

correspondiente conexión, asimismo informaron que para abril del 2023 recibirían la máquina envasadora, solicitando asimismo comprensión a la situación atento al estado avanzado del 85-90% del emprendimiento industrial.

En fs. 301/303 obra nueva Acta de Inspección de fecha 10 de septiembre de 2024.

En fs. 304 obra Nota N°191/24, del 22/11/24, por la cual la Dirección de Industria intima a la empresa para que en el término de cinco (5) días efectúe descargo, acreditando la producción, personal empleado, entre otras obligaciones asumidas en el convenio de promoción industrial, bajo apercibimiento de aplicación de penalidades que prevé la normativa vigente.

En fs. 305/306, Grupo Pama S.A., efectúa una presentación en la que manifiesta que durante el transcurso del año 2024 han concluido las obras para la conexión a la red de gas natural, les fue entregada la máquina envasadora automática vertical, que se encontraban negociando la compra de una malla de enfriamiento que conecta la salida del horno con la envasadora. Además, que realizaron obras de puesta a punto en la nave principal de producción, en las oficinas administrativas, vestidores, sanitarios, laboratorios de prueba, tales como la colocación de pisos cerámicos y revestimientos, tabiques divisorios, aberturas, colocación de sanitarios griferías, instalación eléctrica, pintura y canaletas de desagües pluviales. Asimismo, manifiestan que aún no han podido iniciar las actividades industriales por los factores adversos que se les han presentado, solicitando nuevamente comprensión a la situación para cumplir a la mayor brevedad el compromiso asumido.

En fs. 322/326 obra nueva Acta de Inspección realizada en fecha 15/05/2025 en la que se constató que la obra se encontraba prácticamente terminada, observándose en el lugar máquinas para empezar la producción, aunque algunas aguardando ser instaladas, por ello, se les otorgó veinte (20) dias para que informen fecha de inicio de la producción.

En fs. 327 obra descargo presentado por la firma en fecha 02/06/25, esgrimiendo que se encontraba coordinando la instalación y ensamble de las últimas partes que faltaban de las máquinas para dar inicio a las actividades industriales, estimando dar inicio en aproximadamente ciento veinte (120) días, teniendo en cuenta posibles correcciones que puedan surgir de Bromatología o de la Municipalidad, como también el tiempo que requiere inscribir los productos a fabricar y obtener su RNPA (Registro Nacional de Producto Alimenticio) para quedar legalmente habilitado para su venta en territorio nacional.

Gobierno del CHACO

Argumentaron no haber podido cumplir con el inicio atento los factores que desviaron totalmente la inversión necesaria que fue proyectada al inicio, como consecuencia de la alta inflación y la inestabilidad cambiaria, que los obligó a dilatar el proyecto ya que todos los importes de inversiones y máquinas adquiridas se encontraban dolarizadas.

En fs. 329/331 obra nueva Acta de Inspección de fecha 27 de febrero de 2026, donde se constató que el galpón se encontraba totalmente construido, con el portón de acceso cerrado; se observó una nueva área cerrada destinada a la amasadora, además de acopio de materia prima en paca cantidad, pero con ausencia de personal trabajando, es decir no se encontraban produciendo.

En fs. 332/335 obra proyecto de Resolución.

En fs. 336/338, obra intervención del Servicio Legal de la Dirección de Industrias, elevando las actuaciones al Sr. Director de Industrias, a sus efectos.

En fs. 339/340 el Sr. Director de Industria se expide avalando la medida, elevando el proyecto a consideración del Sr. Subsecretario.

En fs. 343/344 se expide el Servicio Jurídico del Ministerio mediante Dictamen N° 046/2026, quien no posee objeciones técnico-jurídicas que realizar al mismo, para la continuidad del trámite correspondiente.

En fs. 346 se expide Contaduría General de la Provincia, informando que no existen apreciaciones técnicas que formular al anteproyecto de resolución.

En fs. 398 obra Providencia AGG N° 244/26 mediante la cual se devuelven las actuaciones a los fines de que el Sr. Subsecretario de Industria, Empleo y Comercio, y luego el Sr. Ministro, se expidan sobre la viabilidad del proyecto y la promoción industrial.

En fs. 350 obra intervención del Sr. Subsecretario de Industria, Empleo y Comercio, expidiéndose en el sentido de avalar la medida propiciada como también así el respectivo proyecto de resolución.

En fs. 352 obra nueva Providencia AGG N° 262/26 mediante la cual se devuelven las actuaciones al Sr. Ministro, a fin de que se expida sobre la viabilidad del proyecto.

En fs. 353 obra Providencia N° 0124/26 del Sr. Ministro mediante la cual avala la medida, remitiendo la actuación a Asesoría General de Gobierno para conocimiento y dictamen pertinente.

Gobierno del CHACO

II.- ANÁLISIS DE LA MEDIDA:

Así las cosas, mediante Convenio de Promoción Industrial suscripto el día 24 de mayo de 2016 entre el Gobierno de la Provincia del Chaco y la empresa Grupo Pama S.A., CUIT N°30-71482918-8, autorizado por Decreto N°851/16, fueron otorgados a la mencionada firma los beneficios previstos en la Ley N°937-I de Promoción Industrial Provincial, prorrogada mediante Ley Nº 4154-I, y su reglamentación, para la instalación, puesta en funcionamiento y explotación de una fábrica de galletitas dulces y galletitas a granel, en el Parque Industrial de Puerto Tirol, Departamento Libertad, Provincia del Chaco.

En el referido convenio, la Provincia adjudicó en venta a la beneficiaria los inmuebles identificados catastralmente como Parcelas 10 y 11, Manzana 5, Chacra 69, Circunscripción II, Sección "A", Departamento Libertad, Puerto Tirol, Provincia del Chaco, asumiendo la empresa, entre otras obligaciones esenciales, la de concluir la totalidad de las etapas de instalación de la planta industrial e iniciar la producción dentro del plazo de un (1) año contado desde la suscripción del convenio, esto es, hasta el día 24 de mayo de 2017.

No obstante ello, conforme surge de las sucesivas inspecciones realizadas por la Dirección de Industria en fechas 21 de marzo de 2023, 10 de septiembre de 2024, 15 de mayo de 2025 y 27 de febrero de 2026, se verificó reiteradamente la inexistencia de actividad productiva efectiva, pese al transcurso de un plazo ampliamente superior al comprometido contractualmente, constatándose en las distintas oportunidades diversos grados de avance de obra, equipamiento parcialmente instalado y ausencia de producción industrial.

La empresa beneficiaria, en oportunidad de efectuar los descargos e informes requeridos por la Autoridad de Aplicación, atribuyó el incumplimiento a diversos factores, entre ellos, demoras en la provisión de equipamiento, dificultades para la conexión del suministro de gas natural, variaciones macroeconómicas, inflación e inestabilidad cambiaria. Sin embargo, tales circunstancias, analizadas en su conjunto y ponderadas a la luz del extenso período transcurrido desde la suscripción del convenio promocional, no resultan suficientes para justificar razonablemente el incumplimiento de las obligaciones principales asumidas.

Ahora bien, cabe aclarar, como se ha sostenido en anteriores asesoramientos, que la competencia de este órgano asesor se limita estrictamente a los aspectos jurídicos que la medida propiciada en sí misma implica.

Gobierno del CHACO

Al respecto, en el ámbito nacional se ha dicho: "La competencia de la Procuración del Tesoro de la Nación se limita a los aspectos estrictamente jurídicos de los temas que se someten a su consulta y, en consecuencia, no se expide sobre cuestiones técnicas, económicas o de oportunidad, mérito o conveniencia, ni tampoco sobre la equidad o inequidad de las fórmulas contractuales" (conf. Dict. 231:36; 241:312). Asimismo, se ha sostenido que: "Excede la esfera de atribuciones de la Procuración del Tesoro abrir juicio sobre las cuestiones de carácter técnico-económico que otorgan fundamentos a los proyectos que se ponen a su consideración, máxime si han sido objeto de análisis por las oficinas técnicas con competencia específica" (conf. Dict. 244:466; 244:468; 244:854).

Aclarado ello, corresponde señalar que el artículo 35 de la Ley N°937-I establece que, cuando el incumplimiento de las obligaciones asumidas por los beneficiarios de la promoción industrial se extienda por un período superior a un ejercicio económico y no existan causas debidamente justificadas, la Autoridad de Aplicación podrá disponer la aplicación de multas, cuya graduación deberá efectuarse conforme la gravedad del incumplimiento verificado.

Por su parte, los artículos 82, 83 y 84 del Decreto N°1933/98, reglamentario de la Ley N°937-I, regulan el procedimiento aplicable para la imposición de sanciones, previendo la constatación del incumplimiento, la intimación al beneficiario para efectuar su descargo y la posterior resolución fundada por parte de la Autoridad de Aplicación.

De las constancias obrantes en autos surge que la Dirección de Industria —organismo técnico con competencia específica en la materia— ha llevado adelante las tareas de fiscalización, control e intimación previstas normativamente, garantizando a la empresa beneficiaria el ejercicio de su derecho de defensa mediante las sucesivas oportunidades de descargo otorgadas, concluyendo finalmente que la firma Grupo Pama S.A. ha incurrido en un incumplimiento injustificado de las obligaciones esenciales asumidas en el Convenio de Promoción Industrial oportunamente suscripto.

Asimismo, se observa que la medida proyectada cuenta con el aval técnico de la Dirección de Industria – fs. 339/340 – asi como el del Sr. Subsecretario de Industria, Empleo y Comercio y de la máxima autoridad de la cartera ministerial, atento constancias de fs. 350 y 353, respectivamente.

En este sentido, la Procuración del Tesoro de la Nación tiene dicho que: "Los informes técnicos en los que encuentran fundamento los actos

Gobierno del CHACO

administrativos merecen plena fe siempre que sean suficientemente serios, precisos y razonables, no adolezcan de arbitrariedad aparente y no aparezcan elementos de juicio que destruyan su valor" (conf. Dict. 169:199; 200:166).

En consecuencia, no se advierten objeciones jurídicas respecto de la aplicación a la empresa Grupo Pama S.A., CUIT N°30-71482918-8, de la sanción de multa prevista en el artículo 35 de la Ley N°937-I, conforme el procedimiento reglado en los artículos 82, 83 y 84 del Decreto N°1933/98, modificado por los Decretos N°166/18 y N°877/24, resultando la graduación efectuada por la Autoridad de Aplicación —equivalente a un (1) Salario Mínimo Vital y Móvil— razonable y proporcional a la entidad del incumplimiento constatado.

Sin perjuicio de la normativa específica precitada, la medida propiciada resulta compatible con los artículos 45, 51 y 141 inciso 19 de la Constitución de la Provincia del Chaco, en cuanto reconocen al Estado Provincial facultades para promover, fomentar y regular las actividades productivas e industriales en el territorio provincial.

III.- CONCLUSIÓN:

En mérito a lo plasmado y atento los informes técnicos, además de la intervención de la máxima autoridad de la cartera a fs. 353, este Organismo Asesor no encuentra objeciones jurídicas a la medida proyectada, remitiendo la presente para prosecución del trámite.

Reiterando que la opinión aquí vertida, excluye lo atinente a los aspectos técnicos u operativos de la medida detallada en el presente proyecto, o lo que refieren a su viabilidad económica financiera y/o discrecionalidad de la misma, la cual repetimos, queda reservada a la decisión del poder administrador, en definitiva, expresándonos si en el sentido del marco normativo aplicable y su eventual viabilidad en el contexto de interpretación jurídica que pueda darse en el análisis que se efectúa.

Finalmente, resulta oportuno recordar lo dispuesto por el artículo 13 de la Ley 2108-A respecto del carácter de lo emitido por esta instancia, que dice: "*Los dictámenes, vistas, informes legales u opiniones jurídicas que emita la Asesoría General de Gobierno, no son vinculantes para la repartición u organismo requirente.*"

Atentamente.

ASESORIA GENERAL DE GOBIERNO,

Ab. FEDERICO VALDÉS
Asesor General de Gobierno
PROVINCIA DEL CHACO

01 JUL. 2026