



7 de octubre de 2016

**POR CORREO REGULAR Y ELCTRÓNICO.**

Lic. Alma I. Vázquez Irizarry  
Directora Oficina de Asuntos Legales  
ADSEF  
PO Box 8000  
San Juan, PR 00910-0800  
[reg.PAN@adsef.pr.gov](mailto:reg.PAN@adsef.pr.gov)

**RE: PONENCIA SOBRE EL REGLAMENTO PARA LA CONCESIÓN Y USO DE LA AUTORIZACIÓN PARA DEBITAR DE LOS FONDOS DEL PROGRAMA DE ASISTENCIA NUTRICIONAL (PAN)**

Estimada licenciada Vázquez:

**I. INTRODUCCIÓN:**

En virtud de los poderes y facultades que se le confieren mediante la Ley Núm. 171 de 1968, según enmendada, mejor conocida como la Ley Orgánica del Departamento de la Familia, la Ley Núm. 170 de 1988, según enmendada, mejor conocida como la Ley de Procedimiento Administrativo Uniforme, y el Plan de Reorganización Núm. 1 de 28 de julio de 1995, según enmendado, la Administración de Desarrollo Socioeconómico de la Familia adscrita al Departamento de la Familia (en adelante, "ADSEF"), se propone adoptar el Reglamento para la Concesión y Uso de la Autorización para Debitar de los Fondos del Programa de Asistencia Nutricional (PAN) (en adelante, "Reglamento Propuesto"). Mediante la aprobación del Reglamento Propuesto, se derogaría el actual Reglamento para la Certificación de Establecimientos Comerciales Autorizados para Debitar fondos del Programa de Asistencia Nutricional (PAN) de la Tarjeta de la Familia, Reglamento Núm. 7218 de 12 de septiembre de 2006 (en adelante, "Reglamento Actual").

Según surge del Análisis de Flexibilidad del Reglamento Propuesto preparado por ADSEF, el Reglamento Actual "... adolece de un lenguaje que refleje normas uniformes y libres de ambigüedad de aplicación a los establecimientos comerciales", por lo cual, el Reglamento Propuesto se promulga con el propósito de revisar los requisitos para la concesión y la renovación de la autorización a establecimientos comerciales interesados en debitar de los fondos PAN depositados en la Tarjeta de la Familia y revisar las multas administrativas aplicables atemperándolas a las faltas cometidas.

A tales fines, ADSEF emitió un Aviso para invitar al público en general a que sometiesen sus comentarios al Reglamento Propuesto. Según solicitado, mediante la presente, exponemos nuestros comentarios y sugerencias.

## **II. DISCUSIÓN:**

El Programa de Asistencia Nutricional (en adelante, "PAN") dirigido por ADSEF sirve el loable propósito de ofrecer ayuda económica a ciudadanos de escasos recursos económicos para que puedan satisfacer sus necesidades alimentarias mediante la adquisición de alimentos nutritivos. Según surge del Análisis de Flexibilidad del Reglamento Propuesto, 1,281,978 ciudadanos reciben los beneficios del PAN, de los cuales 375,512 (28.67%) son menores de edad y 277,077 (21.16%) son personas mayores de 60 años. El 49.83% de las personas que reciben PAN son personas que pertenecen a categorías protegidas por razón de edad; 9% de la población servida reporta alguna incapacidad y 3,978 (.30%) son personas sin hogar.

A su vez, las personas de bajos recursos constituyen la población beneficiaria de los servicios de salud públicos mediante el programa Mi Salud. Éstas son atendidas en las farmacias de comunidad, pues las cadenas extranjeras de farmacia no aceptan el plan médico público. Ello significa que los beneficiarios del PAN constituyen un porcentaje significativo de los ciudadanos que acuden a las farmacias de la comunidad para adquirir sus medicamentos y otros artículos, tales como los alimentos básicos o elegibles bajo el PAN. De ordinario, las farmacias de comunidad resultan ser la primera opción de compra para esta población, no sólo por los precios ofrecidos, sino también por resultarles físicamente más accesibles.

Es por ello que el Reglamento Propuesto debe establecer requisitos que permitan a un mayor número de establecimientos comerciales, entre éstos, las farmacias de comunidad, ser elegibles bajo el PAN para, así, proveerles más accesibilidad a los beneficiarios. Estamos de acuerdo en que el Reglamento Propuesto establezca normas uniformes y específicas que, a su vez, permitan a ADSEF asegurarse que los establecimientos comerciales cumplen con sus obligaciones fiscales y demás requisitos establecidos a nivel federal para asegurar la continuidad de la obtención de fondos federales para el PAN. No obstante, dicho propósito no impide que se permita una gama mayor de establecimientos comerciales elegibles y hacer más accesible para los beneficiarios la adquisición de alimentos elegibles. A tales fines, debe aclararse que la elegibilidad de los establecimientos comerciales depende del porcentaje de inventario y/o venta de alimentos básicos o elegibles en comparación con el total de productos de alimentos en inventario o vendidos, y no en comparación con la gama total de productos en venta o vendidos en el local. De lo contrario, un porcentaje significativo de farmacias de comunidad, las cuales resultan ser más accesibles para los ciudadanos de escasos recursos, se verán imposibilitadas de ofrecerles a los beneficiarios del PAN la oportunidad de adquirir los alimentos en inventario.

A tenor con lo antes expuesto, entendemos que el Reglamento Propuesto debe ser enmendado para dejar claramente establecido que elegibilidad de los establecimientos

comerciales dependerá del porcentaje de inventario y/o venta de alimentos básicos o elegibles en comparación con el total de productos de alimentos en inventario o vendidos, y no en comparación con la gama total de productos en inventario o vendidos en el local. Además, hemos identificado las siguientes enmiendas, las cuales entendemos deben ser incorporadas al Reglamento Propuesto.

### III. COMENTARIOS Y SUGERENCIAS:

1. Enmienda a los Artículo 5(5)(e) y 5(6)(a) del Reglamento Propuesto debido a que los “alimentos calientes o productos alimenticios preparados para el consumo inmediato que no cuenten con datos nutricionales” se incluyen tanto en la categoría de alimentos elegibles, como en la categoría de alimentos inelegibles. Respetuosamente entendemos que debe tratarse de un error y que la intención fue catalogar como elegibles los alimentos calientes o productos alimenticios preparados **con** datos nutricionales y catalogar como inelegibles los que **no** tienen datos nutricionales. Por consiguiente, solicitamos que se corrija este error para que queden claras las instancias en que este tipo de alimentos son elegibles e inelegibles bajo el PAN.

2. Enmienda al Artículo 5(15)(b) del Reglamento Propuesto para aclarar cuándo una “acción de una persona dueña u operadora de un establecimiento comercial autorizado a debitar fondos del PAN dirigida a incumplir con cualquier penalidad administrativa impuesta por la Administración” constituirá fraude. Del lenguaje utilizado no queda claro si lo que constituye fraude es la acción que conllevó la imposición de la penalidad o si el incumplimiento con el pago de la penalidad, por sí, es constitutivo de fraude. Resulta, igualmente, vago y ambiguo el lenguaje “cualquier penalidad administrativa impuesta por la Administración”, debido a que no especifica que la penalidad administrativa es aquella impuesta bajo el Reglamento Propuesto. Tal y como está redactado el Artículo 5(15)(b), no advierte, de forma clara y precisa, la conducta constitutiva de fraude en clara contravención a las exigencias del debido proceso de ley. Por consiguiente, debe enmendarse para que sea específico en cuanto a la acción constitutiva de fraude que pretende establecer.

3. Enmienda al Artículo 5(15)(c) del Reglamento Propuesto que incorpora como acción constitutiva de fraude el “[u]tilizar el POS de un establecimiento comercial autorizado en cualquier lugar que no corresponda a la dirección física del establecimiento comercial autorizado...”. Este inciso es contrario a otras disposiciones reglamentarias vigentes en nuestra jurisdicción, entre éstas, la que regula los métodos de pago, que autoriza a los establecimientos comerciales utilizar su POS en ventas fuera del local, tales como en ferias agrícolas. Este inciso debe ser enmendado para que lea de la siguiente forma: “Utilizar el POS de un establecimiento comercial en cualquier lugar para el cual no esté autorizado a realizar ventas de conformidad a la legislación y reglamentación vigente aplicable”.

4. Enmienda al Artículo 5(15)(d) del Reglamento Propuesto que incluye como un acto u omisión constitutiva de fraude “cualquier acción u omisión de la persona dueña u operadora de negocio que pueda inducir a error a la Administración”. Del propio inciso surge que la acción que se pretende clasificar como fraude es, a lo sumo, un acto u omisión

negligente que carece del elemento de intención necesario para que constituya un fraude. Debe, por consiguiente, eliminarse este inciso o enmendarlo para que lea de la siguiente forma: "cualquier acción u omisión intencional de la persona dueña u operadora de negocio que induzca a error a la Administración".

5. Enmendar el Artículo 5(21) del Reglamento Propuesto que define el término *Oficina de Inspección y Certificación (OIC)* para eliminar el término "anualmente". El Reglamento Propuesto extendió el término de renovación a dos (2) años, por lo cual debe leer de la siguiente forma: "... Oficina de la Administración encargada de atender y evaluar las solicitudes para obtener y renovar cada dos (2) años la autorización para debitar de los fondos del PAN".

6. Enmienda al Artículo 5(25) del Reglamento Propuesto que define el término *Proveedor de comidas a personas sin hogar* para que, al igual que en el Reglamento Actual, incluya la definición del término *precios de concesión* y lea de la siguiente forma: "Establecimiento público o privado, sin fines de lucro, cuya actividad principal es alimentar a personas sin hogar o que tiene contrato con las agencias estatales o federales pertinentes para ofrecer comidas preparadas a precios de concesión (bajos o reducidos) a las personas sin hogar. Para efectos de este reglamento, la institución proveedora de comidas a personas sin hogar será considerada un establecimiento comercial".

7. Eliminar el Artículo 8 del Reglamento Propuesto sobre clasificación de los establecimientos comerciales y la referencia a esta clasificación en el Artículo 22 del Reglamento Propuesto. Respetuosamente entendemos que los criterios de clasificación utilizados son arbitrarios y no se ajustan a la realidad, al grado tal que bajo los criterios de clasificación muchas de las farmacias de comunidad, las cuales se caracterizan por ser pequeñas y medianas empresas, constituirían establecimientos comerciales grandes e, incluso, megatiendas bajo el Reglamento Propuesto. Además, la clasificación resulta innecesaria para cualificar a un establecimiento comercial como elegible bajo el PAN, cuyo criterio principal es la disponibilidad de alimentos básicos para la venta. En la alternativa, los criterios de clasificación deben ser afines a la legislación vigente en nuestra jurisdicción que distingue a las pequeñas y medianas empresas de otro tipo de empresas utilizando como criterio el ingreso bruto y el número de empleados. A modo de ejemplo, podemos mencionar la Ley de Apoyo a la Microempresa, al Pequeño y Mediano Comerciante, Ley Núm. 62 de 2014, en la cual se define:

(i) Microempresa como el negocio o empresa que genera un ingreso bruto menor de quinientos mil dólares (\$500,000.00) cada año, y posee siete (7) empleados o menos;

(ii) Pequeños Comerciante como el negocio o empresa que genera un ingreso bruto menor de tres millones de dólares (\$3,000,000.00) cada año, y que posea veinticinco (25) empleados o menos, y;

(iii) Medianos Comerciantes como el negocio o empresa que genera un ingreso bruto menor de diez millones de dólares (\$10,000,000.00) cada año, y posea cincuenta (50) empleados o menos.

8. Enmendar el Artículo 9, incisos (4) y (6) del Reglamento Propuesto para eliminar el término “anual” y sustituirlo por “cada dos (2) años”. El Reglamento Propuesto extendió el término de renovación a dos (2) años.

9. Aclarar en el Artículo 10(6)(d) del Reglamento Propuesto que la clasificación que aparece en la Certificación de Registro de Comerciantes no se utilizará para determinar la elegibilidad del establecimiento comercial para debitar los fondos del PAN.

10. Enmendar el inciso (B) del Artículo 12 del Reglamento Propuesto que incorpora como requisito para la autorización el que el establecimiento comercial posea “... un inventario de alimentos básicos de al menos un cincuenta por ciento (50%) del total de productos en venta en el local.” Según previamente expuesto en la presente Ponencia, este criterio convertiría en inelegible a un porcentaje significativo de las farmacias de la comunidad afectándose, así, la accesibilidad de los ciudadanos a los beneficios del PAN. Entendemos que resulta más inclusivo y beneficioso para los participantes el que se aclare que el 50% que se exige es en comparación con el total de productos de alimentos en venta en el local, y no en comparación con la gama total de productos en venta. Por consiguiente, solicitamos que se enmiende este inciso para que lea de la siguiente forma: “Poseer un inventario de alimentos básicos de al menos un cincuenta por ciento (50%) del total de productos de alimentos en venta en el local”.

11. Enmienda a los Artículos 13(B) y 15(C) del Reglamento Propuesto para que en la solicitud de autorización y en la solicitud de renovación, respectivamente, el establecimiento comercial indique el método de notificación de su preferencia entre la notificación por correo regular, fax, correo electrónico o cualquier otro método disponible. De igual forma, para establecer que la notificación sobre la solicitud de autorización y sobre la solicitud de renovación se hará mediante el método de notificación elegido por el establecimiento comercial en la solicitud. En la alternativa, enmendar ambos artículos para establecer que la notificación correspondiente se hará, al menos, mediante dos (2) métodos, en vez de sólo uno.

12. Enmienda al Artículo 14(C)(1) del Reglamento Propuesto para eliminar el término “anualmente”. El Reglamento Propuesto extendió el término de renovación a dos (2) años, por lo cual las inspecciones para tales propósitos deben realizarse, igualmente, cada dos (2) años.

13. Enmendar el inciso (E) del Artículo 14 del Reglamento Propuesto que incorpora como requisito para la renovación de la autorización el “cincuenta por ciento (50%) del total de ventas, compras u otros métodos de inventario o contabilidad en el establecimiento comercial es en alimentos elegibles”. Según previamente expuesto en la presente Ponencia, este criterio convertiría en inelegible a un porcentaje significativo de las farmacias de la comunidad afectándose, así, la accesibilidad de los ciudadanos a los

beneficios del PAN. Entendemos que resulta más inclusivo y beneficioso para los participantes el que se aclare que el 50% que se exige es en comparación con el total de ventas de productos de alimentos, y no en comparación con las ventas de la gama total de productos disponibles en el local. Por consiguiente, solicitamos que se enmiende este inciso para que lea de la siguiente forma: "El cincuenta por ciento (50%) del total de las ventas, compras u otros métodos de inventario o contabilidad de alimentos en el establecimiento comercial es en alimentos elegibles".

14. Eliminar del Artículo 18(h) del Reglamento Propuesto la obligación de notificar cambios en la gerencia. Entendemos que este requisito es uno amplio y oneroso, además de innecesario, tomando en consideración que la gerencia no constituye un criterio para la otorgación de la autorización o renovación al establecimiento comercial. En la alternativa, sustituir el término "cambios en la gerencia" por "cambios en la composición de accionistas o de socios del establecimiento comercial".

15. Enmendar el Artículo 20 (B) del Reglamento Propuesto para establecer que la carta citando a la reunión debe también incluir: (i) el incumplimiento o delito que se investiga, y; (ii) la dirección postal, correo electrónico o fax a la cual se le podrá enviar a la Administración una solicitud de cambio en la fecha y/u hora de la reunión, o cualquier otra comunicación al respecto.

16. Enmendar el Artículo 21(14) del Reglamento Propuesto para incorporar la penalidad a ser impuesta si se incumple "... con cualquier obligación o deber que se indique en el Artículo 18, y que no haya sido específicamente contemplada en este Artículo 21".

17. Enmendar el Artículo 23(B) del Reglamento Propuesto para indicar que en la notificación de la imposición de la multa se le indicará por escrito al establecimiento comercial el derecho a solicitar una reducción en la cuantía de la multa y/o un plan de pago en el término de diez (10) contados a partir de la fecha de la notificación.

18. Enmendar la numeración de los incisos del Artículo 27 del Reglamento Propuesto. Se enumeraron del 5 al 14, en vez del 1 al 10.

Agradecemos la oportunidad que nos brindan para exponer nuestras recomendaciones y solicitamos que las enmiendas sugeridas en la presente Ponencia se incorporen al Reglamento Propuesto. Quedamos a su disposición para cualquier información o ayuda adicional que necesiten al respecto.

Cordialmente,



Lcda. Idalia Bonilla  
Presidenta



Lcda. Marylis Gavillán  
Directora Ejecutiva