



Análisis de Flexibilidad de Borrador de Reglamento para la Concesión y Uso de la Autorización para debitar de los fondos del Programa de Asistencia Nutricional (PAN) conforme requerido por la Ley Núm. 454 de 2000, Ley de Flexibilidad Administrativa y Reglamentaria para el Pequeño Negocio (LFAR)

I Base Legal

La Administración de Desarrollo Socioeconómico de la Familia (ADSEF) es un componente programático del Departamento de la Familia (Departamento). La ADSEF es la agencia encargada de administrar los fondos del Programa de Asistencia Nutricional (PAN), fondos del Programa de Asistencia Temporal para Familias Necesitadas (conocida por sus siglas en inglés TANF), entre otros programas de ayuda social. Como parte de su responsabilidad, y deber ministerial, se encuentra el fiscalizar el uso adecuado de los fondos del PAN de manera que se cumpla con la reglamentación federal correspondiente. El no realizar esta tarea de manera efectiva y responsable conllevaría la pérdida de fondos asignados al Estado Libre Asociado de Puerto Rico, lo que impactaría a las personas que reciben estos beneficios al dejarlas desprovistas de las referidas ayudas.

Puerto Rico recibe una asignación en bloque para el PAN de \$1,959 millones. Para el mes de julio del 2016 en Puerto Rico había 1, 281,978 individuos que se reciben del PAN. En términos de género 739,664 (56.5%) son mujeres y 569,541 (43.5%) son hombres. De éstos 375,512 (28.67%) son menores de edad y 277,077 (21.16%) son personas mayores de 60 años, lo que significa que el 49.83% de las personas que reciben PAN son personas que

pertenecen a categorías protegidas por razón de edad; 118,001 (9%) de la población servida reporta alguna incapacidad y 3,978 (.30%) son personas sin hogar.

El propuesto reglamento se promulga al amparo de la Ley Número 171 de 1968, según enmendada, conocida como la Ley Orgánica del Departamento de la Familia; el Plan de Reorganización Número 1 de 28 de julio de 1995 y la Ley Núm. 170 de 1988, según enmendada, conocida como la Ley de Procedimiento Administrativo Uniforme del Estado Libre Asociado de Puerto Rico.

El reglamento vigente, Núm. 7218, Reglamento para la Certificación de Establecimientos Comerciales Autorizados a Debitar Fondos del Programa de Asistencia Nutricional (PAN) de la Tarjeta de la Familia, se promulgó el 12 de septiembre de 2006. La Ley 170 de 1988, específicamente requiere en el inciso 2.19 que los reglamentos deben ser revisados cada cinco (5) años. El propósito del reglamento original fue el establecer los requisitos para la certificación de establecimientos comerciales autorizados a debitar fondos de la Tarjeta de la Familia electrónicamente mediante el sistema de transferencia electrónica de beneficios (conocida por sus siglas en inglés) emitida por el PAN, pero el mismo adolece de un lenguaje que refleje normas uniformes y libres de ambigüedad de aplicación a los establecimientos comerciales.

El propuesto reglamento obedece a la política pública de la ADSEF, que busca garantizar una mejor calidad de vida a los participantes, fomentar la autogestión y promover el desarrollo socioeconómico de las comunidades. Mediante la autorización de establecimientos comerciales para debitar fondos del PAN se le provee acceso adecuado a las comunidades y familias participantes a los alimentos básicos y necesarios, así como se apoya el comercio local. De igual manera, la fiscalización de las operaciones del

establecimiento comercial, relacionadas al débito de los fondos del PAN, según definidas en el reglamento, persigue la buena utilización de fondos públicos, el acceso a beneficios por parte de una población mayor y la prevención del fraude. Además, se busca actualizar normas aplicables a comercios ante los cambios en la accesibilidad, tecnología y normas de la agencia.

II Justificación y Propósito del Reglamento

El sustitutivo Reglamento para la Concesión y Uso de la Autorización para Debitar de los Fondos del Programa de Asistencia Nutricional se promulga con el propósito de revisar los requisitos para la concesión y la renovación de la autorización anual 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. El propuesto reglamento es más claro y específico en su aplicación, y vela de manera más eficiente el cumplimiento de los establecimientos comerciales con obligaciones fiscales, bajo leyes federales y con el PAN. El proceso de certificación es realizado por la Oficina de Control e Inspección de Negocios (OCIN) de la ADSEF. La investigación de querellas, determinación y revisión de multas se realizan en la Oficina de Asuntos Legales (Oficina).

Las quejas principales presentadas e identificadas por los comerciantes bajo la reglamentación vigente son las siguientes:

- Falta de claridad
- Inconsistencia
- Ambigüedad
- Falta de uniformidad

A pesar que el reglamento actual 7218 trató de corregir criterios esbozados ambiguos y muy generales, la realidad es que no provee uniformidad, precisión y claridad en cuanto

a las guías y criterios adecuados para que las partes afectadas por las acciones administrativas estén debidamente informadas del estado de derecho vigente sobre el contenido y sustancia de las normas.

Las necesidades identificadas que justifican una nueva reglamentación son la de establecer criterios, parámetros y/o guías uniformes, claras y definidas para las personas dueñas u operadores de los establecimientos comerciales que deberán observar mientras estén autorizados(as) a debitar fondos del PAN de la Tarjeta de la Familia. A su vez, delinea y regula las penalidades administrativas a las que se exponen en caso de incurrir en violaciones a dichas normas.

El PAN¹ existe asimismo en los Estados Unidos y de igual manera se ha promulgado reglamentación muy similar que aplica a los comercios que desean debitar de los fondos de dicho programa y regula las penalidades a imponer. Sin embargo, se debe mencionar que la reglamentación promulgada por el Departamento de Agricultura Federal para imponer multas a comercios que no cumplen con la reglamentación es mucho más severa que la existente en Puerto Rico y que la contenida en el propuesto reglamento. Por ejemplo, el Departamento de Agricultura Federal establece que vender alcohol o cigarrillos utilizando los beneficios de asistencia nutricional resultaría en una descalificación permanente del programa y/o una penalidad de cien mil dólares (\$100,000) por cada violación. No obstante, la propuesta reglamentación impone como primera infracción por la misma violación, una multa mínima tres mil dólares (\$3,000.00) y máxima de seis mil dólares (\$6,000.00). Asimismo, según la reglamentación federal, vender artículos inelegibles con los beneficios del programa podría resultar en una descalificación de entre 6 meses a 3 años, cuando la aquí propuesta reglamentación

¹ En los Estados Unidos se conoce como *Supplemental Nutrition Assistance Program*.

expone que la misma infracción conlleva una multa mínima de quinientos dólares (\$500.00) y máxima de tres mil dólares (\$3,000.00) por cada artículo vendido.

En ese sentido, se desprende que la propuesta reglamentación es menos severa en la imposición de multas y penalidades que reglamentación análoga en los Estados Unidos. Cabe mencionar que ni la reglamentación federal, ni la aquí propuesta, distingue entre pequeños y grandes comercios. Al momento se desconoce el impacto de la reglamentación federal en los pequeños negocios, pero un estudio publicado por el *Federal Register* en el 2013, intitulado *Supplemental Nutrition Assistance Program: Suspension of SNAP Benefit Payments to Retailers*, indica que en el 2011 se autorizaron 231,465 comercios para aceptar los beneficios de asistencia nutricional y 1,219, o sea el .5% de la totalidad, de éstos fueron penalizados por canjear o vender los beneficios, incluyendo cinco a los cuales se le presentaron cargos criminales.

III Aplicabilidad

El reglamento propuesto aplicará a toda persona natural o jurídica que sea dueña u opere un establecimiento comercial que solicite la autorización para debitar fondos del PAN, o que cuente con una autorización vigente, mediante el sistema de transferencia electrónica (conocida por sus siglas en inglés EBT).

Se estima que actualmente la ADSEF tiene certificados alrededor de 3,134 comercios, de los cuales alrededor de 2,024², o sea el 65%, son pequeños y medianos comerciantes debidamente certificados para debitar fondos del PAN. Las regiones que tienen mayor cantidad de pequeños y medianos comerciantes lo son: Ponce, Bayamón y Arecibo

² Se incluye Diagrama de Distribución de Comercios (medianos y pequeños) por Pueblos

El reglamento propuesto establece estándares de cumplimiento, y ejemplos representativos de la conducta que queda proscrita, siendo aplicable a toda persona, natural o jurídica en el Estado Libre Asociado de Puerto Rico. En caso de que no se cumpla con la reglamentación propuesta, fija penalidades para los diversos tipos de conducta prohibida por ley o reglamento.

Las multas establecidas en el reglamento, el cual contiene un esquema de reducción adecuado, y garantías procesales conforme al debido proceso de ley, podrían tener un impacto significativo en un número sustancial de pequeños negocios. Sin embargo, si la entidad regulada cumple con los requisitos de ley y reglamentarios, velando por el fiel cumplimiento de las disposiciones reglamentarias, el impacto reglamentario sería inmaterial. En este sentido el impacto económico es nulo.

Además, el reglamento cumple con el debido proceso de ley, al otorgarle al afectado plenas garantías de protección a su derecho a ser oído, proveerle notificación adecuada de las alegadas faltas cometidas brindándole la oportunidad de solicitar una vista administrativa en donde se evalúen y consideren detenidamente sus argumentos. Finalmente, para guiar la discreción administrativa, se dividieron las cuantías de las multas en distintos renglones cuyas cuantías varían, de acuerdo a la gravedad de la conducta observada contraria a ley o reglamento.

Con relación al procedimiento para obtener la concesión y renovación de la autorización para debitar de los fondos del PAN de la Tarjeta de la Familia éstos fueron extendidos a dos (2) años a partir de la autorización inicial para minimizar el impacto en los pequeños negocios consistentes con los propósitos establecidos en la reglamentación

propuesta. Lo cual resulta de beneficio para los comercios certificados y permitirá a la ADSEF ejercer de manera más frecuente las funciones de orientación y fiscalización.

IV Posibles Impactos de la Reglamentación

A. Aplicación a pequeños negocios

El reglamento propuesto evaluado en conjunto, opera como un cuerpo integrado de normas que sirven para guiar la discreción de la agencia, minimizando en lo posible cualquier impacto económico significativo en un número sustancial de pequeños negocios.

A pesar que la reglamentación propuesta no simplifica ni flexibiliza las penalidades de acuerdo al tamaño del negocio esto no afecta la atmósfera propicia para el desarrollo empresarial de los pequeños negocios.

Los requisitos a cumplir en la propuesta reglamentación para que cualquier comercio pueda autorizarse fueron ampliados para asegurar el cumplimiento fiscal de los comercios autorizados. Esto incluye documentos adicionales, tales como la evidencia de cumplimiento con el pago del IVU y con obligaciones federales tales como el Seguro Social y el *Internal Revenue Service* (IRS), cuyo cumplimiento es requerido por la reglamentación federal de asistencia nutricional, que asimismo aplica a Puerto Rico. No obstante, el periodo de la autorización fue extendido a dos (2) años, en vez de requerir la renovación anual de la autorización, para específicamente evitar imponer requisitos muy onerosos a pequeños negocios.

B. Impacto económico a pequeños negocios

El cumplimiento con los requisitos de certificación del comercio contemplados en este borrador de reglamento no impacta económicamente de manera adversa a los

pequeños comerciantes. Los documentos adicionales que se le requerirán a los comerciantes en este nuevo reglamento no representan carga económica significativa adicional para los mismos.

En la medida que no tiene impacto económico para los comercios, el Reglamento propuesto no tiene impacto directo en la creación de empleos, no generando pérdidas de los mismos.

En relación a las penalidades, estas son contempladas en aquellos casos que se incumpla con los requerimientos establecidos en el reglamento. Eso no varía del reglamento actual al propuesto. Cada comerciante que solicita certificarse es orientado por funcionarios de la OCIN en relación a las obligaciones y responsabilidades que tiene que cumplir como parte de la misma. Inclusive, tienen la información disponible vía electrónica en la página de internet de la ADSEF, y considerando que no todos los pequeños comerciantes tienen acceso a internet, se les provee copia del reglamento vigente al certificarse.

De determinar que el comerciante cometió una falta, se le brinda la oportunidad de reunirse con personal del área de comercios de la Oficina ³ para discutir los hallazgos, de manera que pueda exponer sus puntos. De determinarse que corresponde imponer una penalidad, se le brinda la oportunidad de solicitar plan de pago o apelar la misma ante la Junta Adjudicativa del Departamento.

De algún comerciante solicitar y justificar la necesidad de hacer un plan de pago, el mismo se evalúa, y de determinarse que procede, se le brinda la oportunidad de manera

³ En esta oficina se realiza el monitoreo de transacciones de comercios autorizadas a debitar fondos del PAN por medio de visitas o análisis de transacciones que surgen del sistema. Los hallazgos con referidos a los abogados para evaluación y determinación de posibles violaciones al reglamento.

que pueda cumplir con el mismo, minimizando el efecto económico adverso que esto podría acarrear en las operaciones de su negocio. Generalmente, los planes de pago solicitados se evalúan favorablemente. La concesión de la solicitud puede afectarse por el hecho de que sea un dueño u operador de establecimiento comercial reincidente en relación a incumplimiento(s) con la reglamentación aplicable. Este procedimiento garantiza el debido proceso de ley.

V. Conclusión

De conformidad con el análisis que se ha realizado, el borrador de reglamento propuesto cumple con el propósito de aclarar los aspectos de ambigüedad dentro del reglamento actual que han sido objeto de señalamientos por parte de comerciantes, establecer penalidades más claras que se atemperen a las faltas cometidas, minimizar cargas a los comerciantes relacionadas con la presentación de documentos al extender los términos de certificación a dos (2) años y establecer requisitos más concretos que estén de conformidad con los requerimientos de las regulaciones y leyes, tanto federales como estatales aplicables.

No se imponen responsabilidades onerosas para los pequeños comerciantes y permite a la ADSEF velar por la integridad programática y fiscalizar el uso adecuado de los mismos, velando por una sana administración pública.