

ESTADO LIBRE ASOCIADO DE PUERTO RICO

19^{na.} Asamblea
Legislativa

2^{da.} Sesión
Ordinaria

SENADO DE PUERTO RICO

P. del S. 520

13 de agosto de 2021

Presentado por la señora *Rosa Vélez*

Coautor el señor Ruiz Nieves

Referido a la Comisión de Bienestar Social y Asuntos de la Vejez

LEY

Para ordenar a la Administración de Desarrollo Socioeconómico de la Familia (ADSEF) que certifique establecimientos de servicio de comidas preparadas en Puerto Rico para aceptar el Programa de Asistencia Nutricional (PAN) que administra esta agencia; para definir términos; especificar la forma y manera en que se procesará el pago de los alimentos preparados; disponer sobre la reglamentación y penalidades a imponerse por la Administración de Desarrollo Socioeconómico de la Familia; los casos de excepción y vigencia; y para otros fines relacionados.

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

La seguridad alimentaria se ha definido de diversas formas a través del tiempo. Inicialmente, la Conferencia Mundial de la Alimentación de 1974, definió la seguridad alimentaria como la “disponibilidad en todo momento de suficientes suministros mundiales de alimentos básicos para sostener el aumento constante del consumo de alimentos y compensar las fluctuaciones en la producción y los precios” (*Committee on World Food Security*, 2012, p. 5). La seguridad alimentaria familiar ocurre cuando todos los miembros de un hogar, en todo momento, tienen acceso físico, social y económico a alimentos suficientes, seguros, y nutritivos para cubrir las necesidades dietéticas y las preferencias alimentarias para alcanzar una vida activa y saludable. (Rivera, 2012).

Sin embargo, la FAO (2011), indica que la seguridad alimentaria existe cuando “todas las personas tienen, en todo momento, acceso físico, social y económico a alimentos suficientes, inocuos y nutritivos que satisfacen sus necesidades energéticas diarias y preferencias alimentarias para llevar una vida activa y sana”. Según esta definición, la seguridad alimentaria abarca cuatro pilares: disponibilidad física de los alimentos, acceso económico, la utilización de los alimentos, y la estabilidad de los sistemas de producción y distribución de alimentos. Se espera que estas cuatro dimensiones ocurran simultáneamente para cumplir con las metas de la seguridad alimentaria [Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO), 2011; Departamento de Agricultura, 2015]. Entre estas metas se encuentra lograr para el 2030 que todas las personas tengan acceso a una alimentación que sea sana, nutritiva y suficiente durante todo el año [Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO), 2018].

Por otra parte, el Departamento de Agricultura Federal (USDA, 2017) define la seguridad alimentaria como “el acceso en todo momento a suficientes alimentos para una vida activa y saludable” (pág.4). La USDA señala que los requisitos mínimos para cumplir con la definición de seguridad alimentaria son: (a) la disponibilidad de alimentos nutricionalmente adecuados y seguros, y (b) la habilidad de adquirir comidas de una forma socialmente aceptable (sin robar, entre otros) en los pasados 12 meses (*National Research Council*, 2006).¹

Más aún, la USDA define la inseguridad alimentaria como el acceso (social o económico) limitado, restringido o insuficiente de alimentos seguros por causas no voluntarias. La inseguridad alimentaria también puede ocurrir cuando hay alimentos disponibles y accesibles, pero existen limitaciones del funcionamiento físico que no

¹ Todos los programas existentes en Puerto Rico para complementar las necesidades alimentarias de las poblaciones más pobres o poblaciones con necesidades alimentarias en condiciones particulares son transferencias del Departamento de Agricultura Federal (USDA).

permiten su consumo. Estas limitaciones incluyen los impedimentos y la edad avanzada (*National Research Council, 2006*).

El reconocimiento del derecho a la alimentación como corolario del derecho a la vida fue reiterado en el Artículo 11 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, aprobado por la Organización de las Naciones Unidas en el año 1966. Aunque en el referido Artículo 11 se establece el derecho a la alimentación de forma general y su texto es muy similar al que se encuentra en la Sección 20 de nuestra Carta de Derechos, podemos hallar una explicación más extensiva de lo que constituye dicho derecho en las Observaciones Generales emitidas por el Consejo Económico y Social de la Organización de las Naciones Unidas (ECOSOC). En particular, el inciso 6 de la Observación General 12 establece que:

El derecho a la alimentación adecuada se ejerce cuando todo hombre, mujer o niño, ya sea solo o en común con otros, tiene acceso físico y económico, en todo momento, a la alimentación adecuada o a medios para obtenerla. El derecho a la alimentación adecuada no debe interpretarse, por consiguiente, en forma estrecha o restrictiva asimilándolo a un conjunto de calorías, proteínas y otros elementos nutritivos concretos. El derecho a la alimentación adecuada tendrá que alcanzarse progresivamente. No obstante, los Estados tienen la obligación básica de adoptar las medidas necesarias para mitigar y aliviar el hambre tal como se dispone en el párrafo 2 del artículo 11, incluso en caso de desastre natural o de otra índole. Observación general 12, El derecho a una alimentación adecuada (art.11)
(<https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/BDL/2001/1450.pdf>)²

Como se puede apreciar, el derecho a la alimentación no solamente se trata de una aspiración en el vacío, sino de un compromiso continuo de garantizar el acceso físico y económico de todo ser humano a una alimentación adecuada. Ello, a su vez, impone al Estado el deber de tomar las medidas necesarias para hacer posible ese acceso a personas que por diversas circunstancias se ven privadas del mismo. Dicho deber permanece, incluso, en situaciones de emergencia como la que atraviesa nuestro

² María E. Quiñonez Rivera, et. al. v. Departamento de Educación; pág. 8, 2020 TSPR 54.

País en estos momentos. Uno de los resultados de la pandemia causada por el COVID-19 que ha afectado a Puerto Rico durante los años 2020 y 2021, es la visibilización del problema de alimentación que sufren diversos grupos poblacionales de Puerto Rico. Muchas de estas personas, participan en programas gubernamentales para alimentación.

El Banco Mundial (2010) indica que una de las formas de alcanzar la seguridad alimentaria para todos, es reduciendo la pobreza. Al evaluar la pobreza en Puerto Rico en el periodo 2011–2015, se encuentra que 40 municipios tenían un 50.0% o más de sus hogares bajo el nivel de pobreza federal. Entre los municipios cuyos hogares tienen 60.0% o más bajo el nivel de pobreza se encuentran Adjuntas (63.3%), Lares (61.5%), Guánica (61.2%), Ciales (61.1%), Barranquitas (60.5%) y Maricao (60.5%).³

La seguridad alimentaria, de conformidad con el Instituto de Estadísticas, se define como la disponibilidad, en todo momento de suficientes suministros de alimentos básicos, para sostener el aumento constante del consumo de alimentos y compensar las fluctuaciones en la producción y los precios. La gran cantidad de alimentos que se importa a Puerto Rico hace que la población esté más vulnerable a tener inseguridad alimentaria.⁴ Se realizó una modificación a la encuesta de seguridad alimentaria del Departamento de Agricultura Federal (USDA, por sus siglas en inglés) para añadirla como suplemento a la encuesta del *Behavioral Risk Factor Surveillance System* 2015 que realiza el Departamento de Salud. Los resultados principales son:

- Se estima que el 33.2% de la población de 18 años o más en Puerto Rico presentó inseguridad alimentaria.
- El 9.0% de la población de 18 años o más en Puerto Rico se encontraba en la categoría de “muy baja seguridad alimentaria”.

³ <https://estadisticas.pr/files/Publicaciones/Seguridad%20Alimentaria%20en%20Puerto%20Rico%20-%20Final%20%28300519%29.pdf>

⁴ <https://estadisticas.pr/files/Publicaciones/Seguridad%20Alimentaria%20en%20Puerto%20Rico%20-%20Final%20%28300519%29.pdf>

- El 21.7% de las personas indicaron que, en los últimos 12 meses, hubo ocasiones en las cuales tuvieron que servirse menos cantidad de alimentos o dejar de comer una de sus comidas diarias por falta de dinero. Aproximadamente una cuarta parte de estos (25.8%) lo hizo casi todos los meses.
- La región de Arecibo presentó el mayor por ciento de inseguridad alimentaria en Puerto Rico (40.6%).
- Las regiones con menor inseguridad alimentaria fueron el Área Metro (31.8%) y Ponce (31.4%).
- El 44.3% de las personas con inseguridad alimentaria percibieron su salud como regular o pobre. El porcentaje fue mayor en las mujeres en comparación con los hombres (47.6% y 38.7%, respectivamente).
- Entre las personas con inseguridad alimentaria hubo una prevalencia dos veces mayor de tener algún problema físico, mental o emocional que limita de alguna manera sus actividades, que entre las personas con seguridad alimentaria (28.0% versus 14.1%).
- Entre las personas con inseguridad alimentaria hubo mayores prevalencias de presión arterial alta (43.2%) y depresión (25.9%) en comparación con las personas con seguridad alimentaria, cuyas prevalencias fueron de 37.0% y 12.5%, respectivamente.
- Las personas que, en los pasados 12 meses no pudieron consultar a un médico en algún momento por razones económicas, tienen 4.4 veces mayor probabilidad de pertenecer al grupo con inseguridad alimentaria, que las personas que sí pudieron consultar un médico en cualquier momento de los pasados 12 meses.
- Las personas con un ingreso menor de \$25,000 al año tienen 3.3 veces mayor probabilidad, de pertenecer al grupo con inseguridad alimentaria, que las personas con un ingreso de \$25,000 o más al año.

- Las personas diagnosticadas con algún trastorno depresivo tienen 2.7 veces mayor probabilidad, de pertenecer al grupo con inseguridad alimentaria, que las personas que no han sido diagnosticadas con algún trastorno depresivo.

La Administración de Desarrollo Socioeconómico de la Familia (ADSEF), la cual está adscrita al Departamento de la Familia, administra el Programa de Asistencia Nutricional (PAN), el cual fue creado por virtud de la Ley Federal Núm. 97-35 del 13 de agosto de 1981, conocida como *Omnibus Budget Reconciliation Act*. Dicha ley federal le otorga al Gobierno de Puerto Rico una asignación de fondos en bloque para proveer asistencia nutricional a las familias de escasos recursos económicos. Puerto Rico recibe una asignación para el PAN de aproximadamente \$2,000 millones. En el 2021, estas asignaciones recibieron un aumento sustantivo.

Según datos de la ADSEF, en Puerto Rico hay alrededor de 1,281,978 personas que se benefician del PAN. Un estudio realizado por el Departamento de Agricultura de los Estados Unidos (USDA, por sus siglas en inglés) concluyó que cerca del 65% de dichos beneficiarios en Puerto Rico no tienen ingresos alternos a la ayuda federal.

Del total de participantes del PAN, unos 382,176 son personas mayores de 60 años de los cuales 219,718 viven solos. Durante este año 2021, gracias a diversas legislaciones federales, el beneficio máximo de una persona del referido grupo poblacional asciende a \$280 mensuales.

Desde octubre de 2010 hasta finales de 2012, la Administración de Desarrollo Socioeconómico de la Familia (ADSEF) implantó el programa piloto denominado “Buen Provecho”, por medio de este programa, miles de beneficiarios del PAN cuyo perfil corresponde a personas mayores de 60 años, envejecientes, incapacitados o personas sin hogar pudieron utilizar su tarjeta de la familia para adquirir alimentos preparados en comercios certificados participantes. Fue un programa piloto en los municipios de San Juan y Guaynabo.

Durante dicho periodo se registraron más de 15,000 visitas de estas poblaciones a alimentarse. Uno de los beneficios del programa era que estas poblaciones vulnerables que en su mayoría tienen disponibles fondos para comprar alimentos, pero no tienen facilidades para prepararlos, podían tener acceso a un plato de comida recién confeccionada.

Una de las críticas a “Buen provecho”, consistió en que facilitaba al beneficiario del PAN, el acceso a restaurante de comida rápida donde el valor nutricional de la comida no era el recomendado por los nutricionistas. Aunque el programa finalizó, pero la experiencia es de utilidad para el diseño de nuevas alternativas que cumplan con los estándares requeridos.

Es menester, que esta Asamblea Legislativa priorice el tema de la inseguridad alimentaria. El Programa PAN presenta una oportunidad para trabajar en una alternativa urgente y viable, la cual, entre estas, se encuentra el utilizar los fondos que le son asignados al beneficiario del PAN para alimentarse en la manera que lo considere más apropiada.

Por otro lado, el Gobierno Federal permite, que una jurisdicción autorice a ciertas poblaciones con necesidades nutricionales particulares el uso de los beneficios del PAN para la adquisición de alimentos preparados. No obstante, esa excepción solo la permiten para los sectores poblacionales compuestos por personas de edad avanzada, personas con impedimentos y personas sin hogar. Las autoridades gubernamentales han entendido que estas son poblaciones que en ocasiones pudieran no tener las facilidades para preparar sus alimentos o no tener fácil acceso a ellos. Es por esta razón, que esta Asamblea Legislativa interesa poder hacer accesible a las personas de edad avanzada que los alimentos preparados puedan ser costeados por el Programa de Asistencia Nutricional (PAN).

DECRÉTASE POR LA ASAMBLEA LEGISLATIVA DE PUERTO RICO:

1 Artículo 1.- Certificación de Establecimientos.

1 La Administración de Desarrollo Socioeconómico de la Familia (ADSEF)
2 certificará todo establecimiento de servicio de alimentos en Puerto Rico, incluyendo,
3 pero sin limitarse a restaurantes, cafeterías, panaderías, entre otros, para aceptar en
4 dichos establecimientos, el Programa de Asistencia Nutricional (PAN) para la venta de
5 alimentos preparados exclusivamente, a personas de 65 años o más, personas con
6 impedimentos, incapacitados legalmente, estudiantes universitarios y personas sin
7 hogar, beneficiarios del mismo. Los criterios para la certificación deben seguir las
8 recomendaciones por Comisión de Alimentación y Nutrición de Puerto Rico, adscrita al
9 Departamento de Salud.

10 Artículo 2.- Definiciones.

11 (a) Beneficiarios del PAN - aquellos ciudadanos cualificados por la
12 Administración de Desarrollo Socioeconómico de la Familia para recibir los beneficios
13 del Programa de Asistencia Nutricional (PAN).

14 (b) Establecimiento de servicio de alimentos - significa todo establecimiento
15 que opera una (1) o más localidades en la jurisdicción de Puerto Rico bajo el mismo
16 nombre comercial, con la totalidad de los permisos requeridos por la Oficina de
17 Gerencia de Permisos y las Administraciones Municipales; que deriva el veinticinco (25)
18 por ciento o más de sus ingresos de la venta de alimentos y bebidas, sin incluir las
19 bebidas alcohólicas; que expende alimentos para el consumo en los predios del
20 establecimiento o en sistema de entrega a domicilio.

1 Artículo 3.- Facultad de la Administración de Desarrollo Socioeconómico de la
2 Familia (ADSEF).

3 Se faculta a la Administración de Desarrollo Socioeconómico de la Familia
4 (ADSEF) para que adopte la reglamentación necesaria para hacer cumplir los términos
5 de esta Ley y, a esos fines, deberá aprobar un reglamento dentro de un término de
6 noventa (90) días, contados a partir de la aprobación de esta Ley. En caso de violación a
7 los términos de esta Ley y de su reglamento, el Administrador de la agencia podrá
8 imponer multas administrativas a los infractores, por la cantidad que actualmente
9 establece la agencia. Las multas administrativas se pagarán mediante cheque certificado
10 o giro bancario a nombre del funcionario que ha establecido la agencia en sus
11 procedimientos actuales.

12 Artículo 4.- Métodos de Pago.

13 Se faculta a la Administración de Desarrollo Socioeconómico del Departamento
14 de la Familia (ADSEF) a pactar y especificar la forma y manera en que se procesará el
15 pago de los alimentos preparados con los establecimientos de servicio de alimentos
16 certificados por la agencia.

17 Artículo 5.- Orientación y Educación.

18 La Administración de Desarrollo Socioeconómico del Departamento de la
19 Familia (ADSEF), semestralmente, mantendrá disponible a los beneficiarios del
20 Programa de Asistencia Nutricional (PAN) información educativa que los oriente sobre
21 la selección de alimentos preparados que cumplan con los estándares nutricionales

1 aceptados por el Programa, los beneficios de una alimentación balanceada y en que
2 consiste la misma.

3 Artículo 6.- Excepciones.

4 Quedan exentos de la aplicación de esta Ley los comercios que no cuentan con
5 locales debidamente aceptados por la agencia o que no cumplan con requisitos de
6 sanidad o reglamentación emitida por el gobierno del Estado Libre Asociado de Puerto
7 Rico que los acredite como negocios "Bonafide".

8 Artículo. 6 - Cláusula de Separabilidad.

9 Si cualquier cláusula, párrafo, subpárrafo, oración, palabra, letra, artículo,
10 disposición, sección, subsección, título, capítulo, subcapítulo, acápite o parte de esta Ley
11 fuera anulada o declarada inconstitucional, la resolución, dictamen o sentencia a tal
12 efecto dictada no afectará, perjudicará, ni invalidará el remanente de esta Ley. El efecto
13 de dicha sentencia quedará limitado a la cláusula, párrafo, subpárrafo, oración, palabra,
14 letra, artículo, disposición, sección, subsección, título, capítulo, subcapítulo, acápite o
15 parte de la misma que así hubiere sido anulada o declarada inconstitucional. Si la
16 aplicación a una persona o a una circunstancia de cualquier cláusula, párrafo,
17 subpárrafo, oración, palabra, letra, artículo, disposición, sección, subsección, título,
18 capítulo, subcapítulo, acápite o parte de esta Ley fuera invalidada o declarada
19 inconstitucional, la resolución, dictamen o sentencia a tal efecto dictada no afectará ni
20 invalidará la aplicación del remanente de esta Ley a aquellas personas o circunstancias
21 en que se pueda aplicar válidamente. Es la voluntad expresa e inequívoca de esta

1 Asamblea Legislativa que los tribunales hagan cumplir las disposiciones y la aplicación
2 de esta Ley en la mayor medida posible, aunque se deje sin efecto, anule, invalide,
3 perjudique o declare inconstitucional alguna de sus partes, o, aunque se deje sin efecto,
4 invalide o declare inconstitucional su aplicación a alguna persona o circunstancias.

5 Artículo 7. - Vigencia.

6 Esta Ley comenzará a regir inmediatamente después de su aprobación.