

Estado Libre Asociado de Puerto Rico
TRIBUNAL DE APELACIONES
PANEL III

Junta de Farmacia de Puerto Rico, representada en este acto por la Dra. María D. Dueño Palmer en su carácter oficial como Presidenta de la Junta de Farmacia

Apelante

vs.

E.L.A. de Puerto Rico, representado por la Secretaria de Justicia, Hon. Wanda Vázquez Garced; y el Departamento de Salud de Puerto Rico, representado por el Dr. Rafael Rodríguez Mercado en su carácter oficial como Secretario del Departamento de Salud

Apelados

APELACIÓN

procedente del Tribunal de Primera Instancia, Sala Superior de San Juan

Sobre:

Injunction Preliminar y Permanente; Sentencia Declaratoria; Ley de Farmacia (Ley 247-2004)

Civil Núm.:

SJ2017CV01529

KLAN201800673

Panel integrado por su presidenta, la Jueza Fraticelli Torres, el Juez Rivera Colón y la Jueza Cintrón Cintrón¹.

Rivera Colón, Juez Ponente

SENTENCIA

En San Juan, Puerto Rico, a 31 de julio de 2018.

Comparece la Junta de Farmacia de Puerto Rico (Junta de Farmacia) mediante el presente recurso de apelación. Solicita que revisemos la Sentencia dictada y notificada el 29 de diciembre de 2017, por el Tribunal de Primera Instancia, Sala de San Juan (TPI). Mediante el referido dictamen, el TPI declaró Con Lugar la moción de desestimación presentada por la parte apelada y, en

¹ Mediante Orden Administrativa Núm. TA-2018-152 la Jueza Sol de Borinquen Cintrón Cintrón sustituye a la Jueza Gloria Lebrón Nieves.

consecuencia, desestimó la demanda sobre sentencia declaratoria e *injunction* preliminar y permanente incoada por la parte apelante contra el Estado Libre Asociado de Puerto Rico y el Departamento de Salud.

Examinadas las comparecencias de las partes, así como el estado de derecho aplicable, procedemos a disponer del presente recurso mediante los fundamentos que expondremos a continuación.

-I-

El 18 de agosto de 2017, la Junta de Farmacia incoó una demanda sobre sentencia declaratoria e *injunction* preliminar contra el Estado Libre Asociado de Puerto Rico y el Departamento de Salud. Alegó que el Departamento de Salud, por conducto de la Oficina de Reglamentación y Certificaciones de los Profesionales de Salud, violó la Ley Núm. 247-2004, *infra*, al cobrar los derechos arancelarios a los profesionales de farmacia que solicitan documentos, certificaciones o servicios, pues, a su entender, dicha facultad es exclusiva de la Junta. Sostuvo, además, que éste se negó a implementar las cuantías de los derechos arancelarios que aprobó mediante Resolución. Ante ello, solicitó que: (1) se declarara que la facultad sobre la imposición de derechos arancelarios era exclusiva de la Junta de Farmacia; (2) se emitiera un *injunction* preliminar ordenando al Departamento de Salud, por conducto de la Oficina de Reglamentación y Certificación de los Profesionales de la Salud a implementar inmediatamente las nuevas cuantías del cobro de derechos aprobadas por la Junta; (3) se emitiera un *injunction* permanente ordenando al Departamento de Salud que se abstuviera de cobrar los derechos arancelarios que, según alegó, le corresponden cobrar a la Junta; (4) se ordenara que esas funciones fueran transferidas a la Junta de conformidad con el Art. 3.02(s) de la Ley de Farmacia, *infra*, y (5)

se ordenara la separación de los fondos para que la Junta fuera quien administrara sus cuentas según el Art. 4.15 de la Ley de Farmacia, *infra*.

El 21 de agosto de 2017, la Secretaria del Departamento de Justicia del Gobierno de Puerto Rico fue emplazada con copia de la demanda.

Tras varios trámites procesales, el 11 de agosto de 2017, el Departamento de Justicia presentó una “Moción de Desestimación”. Arguyó que, conforme a la Ley Núm. 247-2004, *infra*, la Junta de Farmacia no tenía personalidad jurídica propia, ya que era una entidad adscrita al Departamento de Salud y, por tanto, no tenía capacidad para demandar y ser demandada. Así, sostuvo que la demanda debía desestimarse toda vez que no exponía una reclamación que justificara la concesión de un remedio.

Por su parte, el 21 de noviembre de 2017, la Junta de Farmacia presentó “Oposición a Moción en Solicitud de Desestimación”. Arguyó que de la Ley Núm. 247-2004, *infra*, podía inferirse que la Junta de Farmacia tenía capacidad para demandar y ser demandada. En apoyo a su argumento, sostuvo que el Tribunal Supremo de Puerto Rico en el caso de *Fred Reyes v. E.L.A.*, *infra*, resolvió que la capacidad para demandar y ser demandada podía inferirse de la ley habilitadora de la agencia o instrumentalidad. Planteó, además, que la Junta de Farmacia tenía personalidad jurídica, ya que gozaba de poderes ejecutivos, cuasi-legislativos y cuasi-judiciales que le otorgaban la facultad de administrar su propio presupuesto, gobernarse a sí misma y gobernar todo lo relacionado a la profesión de farmacia.

Así las cosas, el 29 de diciembre de 2017, el TPI dictó Sentencia y consignó las siguientes determinaciones de hechos:

1. *La Junta está adscrita a Salud, departamento ejecutivo del gobierno que no tiene personalidad jurídica distinta y separada del Estado Libre Asociado de Puerto Rico.*

2. *El Secretario de Salud es el responsable de poner en vigor y fiscalizar el cumplimiento de la Ley Núm. 247, infra.*

3. *La Ley Núm. 247, infra, no le confiere a la Junta facultad para demandar y ser demandada.*

A su vez, el foro primario resolvió que la Ley Núm. 247-2004, *infra*, no le otorgaba a la Junta de Farmacia personalidad jurídica propia, pues en ninguna parte de la Ley le reconocía la facultad para demandar y ser demandada y que ello tampoco podía inferirse del estatuto. Así, procedió a desestimar la demanda de epígrafe por entender que la presente controversia no era justiciable, debido a que la Junta de Farmacia carecía de capacidad jurídica para demandar.

Inconforme, el 16 de enero de 2018, la Junta de Farmacia presentó ante el TPI una “Moción en Solicitud de Consignación de Determinaciones de Hechos y Conclusiones de Derecho Adicionales, y Reconsideración”. Mediante la referida solicitud, peticionó que se consignaran como determinaciones de hechos el contenido de varias disposiciones de la Ley de Farmacia. A su vez, solicitó que se establecieran como conclusiones de derecho lo resuelto por el Tribunal Supremo de Puerto Rico en el caso de *Fred Reyes v. E.L.A., infra*.

El 20 de abril de 2018, la Junta de Farmacia instó una moción titulada “Moción para que se Tome Conocimiento Judicial de Ley Núm. 70-2017 y se Complemente la Moción de Determinaciones de Hecho y Conclusiones de Derecho Adicionales, y Reconsideración”.

El 30 de mayo de 2018, el TPI emitió y notificó una Resolución mediante la cual declaró No Ha Lugar la “Moción en

Solicitud de Consignación de Determinaciones de Hechos y Conclusiones de Derecho Adicionales, y Reconsideración”.

Inconforme con la determinación, el 25 de junio de 2018, la Junta de Farmacia compareció ante este Tribunal de Apelaciones y formuló el siguiente señalamiento de error:

Erró el Honorable Tribunal de Primera Instancia al determinar que la Junta de Farmacia de Puerto Rico no tiene capacidad para demandar y ser demandada.

El 25 de julio de 2018, la Oficina del Procurador General en representación del Gobierno de Puerto Rico compareció ante este Foro mediante su correspondiente Alegato. En síntesis, arguyó que la Junta de Farmacia carecía de capacidad jurídica para demandar y ser demandada, por lo que debía confirmarse el dictamen apelado.

-II-

-A-

Antes de entrar en los méritos de un caso, los tribunales deben determinar si la controversia es justiciable, ya que únicamente pueden entrar a evaluar aquellos casos que son justiciables. *Asoc. Fotoperiodistas v. Rivera Schatz*, 180 DPR 920, a la pág. 931 (2011); *Sánchez et al. v. Srio. de Justicia et al.*, 157 DPR 360, a las págs. 369-370 (2002); *E.L.A. v. Aguayo*, 80 DPR 552, a las págs. 596-601 (1958). Así, para que una controversia sea justiciable se debe evaluar que ésta sea: (1) tan definida y concreta que afecte las relaciones jurídicas entre las partes que tienen un interés jurídico antagónico; (2) real y substancial y que permita un remedio específico mediante una sentencia de carácter concluyente; y (3) propia para una determinación judicial, ya que se distingue de una disputa de carácter hipotético o abstracto, y de un caso académico o ficticio. *Asoc. Fotoperiodistas v. Rivera Schatz, supra*, a la pág. 932; *E.L.A. v. Aguayo, supra*, a la pág. 584.

Un asunto no es justiciable cuando: se trata de resolver una cuestión política; una de las partes no tiene capacidad jurídica o legitimación activa “standing” para promover el pleito; después de comenzado el pleito, hechos posteriores lo convierten en académico; las partes buscan obtener una opinión consultiva; o, se promueve un pleito que no está maduro. *Asoc. Fotoperiodistas v. Rivera Schatz, supra*, a la pág. 932; *Noriega v. Hernández Colón*, 135 DPR 406, a las págs. 421-422 (1994).

Los tribunales tienen el deber de examinar si los demandantes tienen legitimación activa para incoar una acción o reclamar determinado remedio. Según el principio de justiciabilidad, éste es un elemento necesario para la debida adjudicación de los méritos de una controversia. *Hernández Torres v. Gobernador*, 129 DPR 824, a la pág. 835 (1992). A los fines de determinar si una parte tiene legitimación activa debe cumplir con los siguientes requisitos: (1) haber sufrido un daño claro y palpable; (2) que el referido daño sea real, inmediato y preciso, y no abstracto o hipotético; (3) una conexión entre el daño sufrido y la causa de acción ejercitada, y (4) que la causa de acción surja bajo el palio de la Constitución o de una ley. *Asoc. Fotoperiodistas v. Rivera Schatz, supra*, a la pág. 943; *Lozada Tirado et al. v. Testigos de Jehová*, 177 DPR 893, a la pág. 924 (2010).

La capacidad de una parte para realizar con eficacia actos procesales como parte litigante y comparecer como demandante o demandado, o en representación de cualquiera de ellos, se conoce como legitimación en causa. *Col. Ópticos de P.R. v. Vani Visual Center*, 124 DPR 559, a la pág. 563 (1989). Se requiere legitimación activa para ser demandante y pasiva para ser demandado. Íd. Para que exista acción legitimada tiene siempre que existir la “capacidad para demandar”, pero no todo el que tiene

capacidad para demandar tiene “acción legitimada” en un pleito en específico. *Íd.* En todo caso, el reclamante deberá demostrar que tiene un interés legítimo en la acción específica presentada ante el foro competente. *Álvareztorre Muñiz v. Sorani Jiménez*, 175 DPR 398, a las págs. 419-420 (2009).

Como regla general, un departamento ejecutivo no tiene personalidad jurídica distinta y separada del Estado Libre Asociado de Puerto Rico. *Fred y otros v. E.L.A.*, 150 DPR 599, a la pág. 605 (2000); *Rivera Maldonado v. E.L.A.*, 119 DPR 74, a la pág. 82 (1987). “[P]ara que una entidad gubernamental tenga capacidad para demandar y ser demandada, la ley habilitadora de dicha agencia ha de reconocerle expresamente tal facultad o, en su defecto, debe inferirse razonablemente del esquema estatutario”. *Fred y otros v. E.L.A.*, *supra*; *Huertas v. Cía. Fomento Recreativo*, 147 DPR 12 (1998).

-B-

La Ley Núm. 247-2004, según enmendada, conocida como la “Ley de Farmacia de Puerto Rico”, 20 LPRA sec. 407 *et seq.*, fue creada con el propósito de:

promover, preservar y proteger la salud, la seguridad y el bienestar público mediante el control y reglamentación efectivo de la práctica de farmacia y el licenciamiento, control y reglamentación de los establecimientos y personas que manufacturan, distribuyen, dispensan y expenden medicamentos y artefactos que se utilizan en el diagnóstico, tratamiento y prevención de enfermedades en el Estado Libre Asociado de Puerto Rico. [...]

Esta Ley creó la Junta de Farmacia de Puerto Rico como organismo gubernamental adscrito a la Oficina de Reglamentación y Certificación de los Profesionales de Salud del Departamento de Salud del Estado Libre Asociado de Puerto Rico. Dicha Junta “será responsable de salvaguardar la salud del pueblo, con poder exclusivo para reglamentar la admisión, suspensión, o separación

del ejercicio de la profesión de farmacia y de la ocupación de técnico de farmacia”. Art. 3.01 de la Ley Núm. 247-2004, 20 LPRA sec. 408.

Entre las facultades, funciones y deberes de la Junta de Farmacia se encuentran las siguientes: autorizar el ejercicio de la profesión de farmacia y de la ocupación de técnico de farmacia; denegar, suspender o revocar cualquier licencia de farmacéutico o certificado de técnico de farmacia; ofrecer los exámenes de reválida a los aspirantes a licencia de farmacéutico o certificado de técnico de farmacia; aprobar y promulgar las normas que sean necesarias para reglamentar el ejercicio profesional del farmacéutico o la ocupación del técnico de farmacia; iniciar investigaciones o procedimientos administrativos por iniciativa propia o por querrela del Secretario de Salud contra un farmacéutico o un técnico de farmacia que incurra en violación a las disposiciones de las leyes y cánones de ética que reglamentan la profesión de farmacia y la ocupación de técnico de farmacia; cobrar los derechos establecidos en la Ley Núm. 247-2004, *supra*, expedir el correspondiente recibo y llevar una contabilidad completa y detallada de las cantidades cobradas y recibidas; adoptar las reglas y reglamentos necesarios para la aplicación de la Ley Núm. 247-2004, *supra*; y rendir al gobernador, por conducto del Secretario de Salud, un informe anual sobre los trabajos y gestiones realizadas durante el año. Art. 3.02 de la Ley Núm. 247-2004, 20 LPRA sec. 408a.

La Junta de Farmacia tiene la facultad de citar testigos y obligarlos a comparecer ante ésta para que presten testimonio o presenten cualquier libro, expediente, registro, récord o documento relacionado a algún asunto dentro de la jurisdicción de la Junta. Art. 3.03 de la Ley Núm. 247-2004, 20 LPRA sec. 408b. La Junta, además, tiene la facultad de acudir al Tribunal de Primera Instancia en solicitud de auxilio a su poder de citación. *Íd.* De

igual manera, tanto la Junta de Farmacia como el Secretario de Salud podrán emitir órdenes de cese y desista y multas administrativas a toda persona que incurra en violación a esta Ley. Art. 6.05 y 6.07 de la Ley Núm. 247-2004, 20 LPRA secs. 411d y 411f.

El “Secretario de Salud será responsable de poner en vigor y fiscalizar el cumplimiento de las disposiciones de este capítulo [Ley Núm. 247-2004].” Art. 6.02 de la Ley Núm. 247-2004, 20 LPRA sec. 411a. Para llevar a cabo esas funciones, éste “tendrá la facultad de investigar, inspeccionar, citar testigos y aprobar y adoptar las reglas y reglamentos necesarios para hacer viables los propósitos de este capítulo”. Íd. A su vez, el Secretario de Salud “podrá nombrar oficiales examinadores para atender las vistas administrativas que deba celebrar de acuerdo con este capítulo, quienes rendirán sus informes y recomendaciones”. Íd.

En lo que respecta al cobro de los derechos arancelarios por parte de la Junta de Farmacia, el Art. 4.15 de la Ley Núm. 247-2004, 20 LPRA sec. 409n, establece las cuantías a cobrar y aclara que las mismas “estarán vigentes desde la fecha de aprobación de esta ley hasta que la Junta, mediante reglamento, establezca otros derechos”.

-III-

La Junta de Farmacia plantea que el TPI erró al determinar que ésta no tiene capacidad para demandar y ser demandada. Sostiene que aun cuando la propia Ley de Farmacia no establece expresamente que ésta puede demandar y ser demandada, ello puede inferirse del estatuto. A esos efectos, la parte apelante trae a nuestra atención el caso de *Fred Reyes v. E.L.A., supra*, el cual resolvió que “para que una entidad gubernamental tenga capacidad para demandar y ser demandada, la ley habilitadora de dicha agencia ha de reconocerle expresamente tal facultad o, en su

defecto, debe inferirse razonablemente del esquema estatutario”. Así, aduce que de la Ley de Farmacia puede inferirse que la Junta de Farmacia es una instrumentalidad pública con capacidad para demandar y ser demandada. Como parte de su análisis coligió que la Junta de Farmacia:

(a) fue creada antes de que existiera el Departamento de Salud;

(b) tiene autonomía gubernativa y fiscal desde su creación;

(c) goza de poderes ejecutivos, cuasi-legislativos y cuasi judiciales;

(ch) ha comparecido ante los tribunales en varias controversias, en calidad de parte;

(d) fue adscrita al Departamento de Salud en el 1976, sin embargo, dicha adscripción fue realizada sin perjuicio de los poderes y facultades que ésta tenía por ley, por lo que no se suprimió su naturaleza jurídica, ni se alteró su condición previa; y

(e) goza de poder exclusivo para reglamentar la profesión de farmacéutico, por lo que el Departamento de Salud no tiene injerencia en el ejercicio de dicho poder.

Tras analizar el contenido de la Ley Núm. 247-2004, *supra*, surge que la Junta de Farmacia fue creada para “salvaguardar la salud del pueblo, **con poder exclusivo para reglamentar la admisión, suspensión, o separación del ejercicio de la profesión de farmacia y de la ocupación de técnico de farmacia.**” (Énfasis nuestro). 20 LPRC sec. 408. A tales fines, su ley habilitadora le concede la facultad de autorizar el ejercicio de la profesión de farmacia y de la ocupación de técnico de farmacia; iniciar investigaciones y procedimientos administrativos en contra de farmacéuticos y técnicos de farmacia; citar testigos y emitir órdenes de cese y desista; acudir al tribunal para solicitar un auxilio a su poder de citación o de cese y desista; imponer medidas disciplinarias administrativas a los farmacéuticos y técnicos de farmacia, entre otras funciones.

La Ley Núm. 247-2004, *supra*, le impone al Secretario de Salud la responsabilidad de poner en vigor y fiscalizar el cumplimiento de las disposiciones de esta Ley. A su vez, le confiere a la Junta de Farmacia el deber de rendirle al Secretario de Salud un informe anual sobre los trabajos y gestiones realizadas durante el año. Por tanto, el Secretario de Salud ostenta plena injerencia sobre la aplicación y el cumplimiento de la Ley Núm. 247-2004, *supra*, así como de la Junta de Farmacia.

Luego de un análisis detenido del texto de la Ley Núm. 247-2004, *supra*, no se desprende que dicho estatuto le otorgue expresamente a la Junta de Farmacia capacidad para demandar y ser demandada. Tampoco puede inferirse razonablemente del esquema estatutario que la Junta de Farmacia tenga capacidad para demandar y ser demandada. Las facultades que le otorga la Ley a la Junta de Farmacia están dirigidas exclusivamente a la reglamentación de la profesión de farmacia y de la ocupación de técnico de farmacia en Puerto Rico.

Cabe aclarar que el hecho de que la Junta haya comparecido previamente ante el Tribunal Supremo de Puerto Rico en calidad de parte en *Colegio de Farmacéuticos v. Junta de Farmacia*, 60 DPR 811 (1941) y *Quirós v. Junta de Farmacia*, 48 DPR 682 (1935), no le confiere personalidad jurídica, pues en los referidos casos el más alto foro no entró a resolver si la Junta de Farmacia ostenta capacidad para demandar y ser demandada. Lo cierto es que estamos ante un organismo gubernamental adscrito a la Oficina de Reglamentación y Certificación de los Profesionales de Salud del Departamento de Salud que carece de personalidad jurídica independiente del ELA, por lo que no tiene capacidad para demandar y ser demandado.

-IV-

Por los fundamentos expuestos, se confirma la Sentencia emitida por el Tribunal de Primera Instancia, Sala de San Juan.

Lo acordó y manda el Tribunal, y lo certifica la Secretaria del Tribunal de Apelaciones.

Lcda. Lilia M. Oquendo Solís
Secretaria del Tribunal de Apelaciones