

EN EL TRIBUNAL SUPREMO DE PUERTO RICO

Departamento de Asuntos del Consumidor Peticionario vs. Farmacia San Martín Barceloneta, Inc. Recurrida	Certiorari 2009 TSPR 2 175 DPR _____
--	--

Número del Caso: CC-2007-729

Fecha: 8 de enero de 2009

Tribunal de Apelaciones:

Región Judicial de Arecibo, Panel VIII

Juez Ponente:

Hon. José Miranda de Hostos

Abogada de la Parte Peticionaria:

Lcda. Irma Y. Negrón Cortés

Abogado de la Parte Recurrida:

Lcdo. Evaristo Maldonado Rodríguez

Materia: Violación Artículos 5 y 6, Reglamento de Calidad y Seguridad.

Este documento constituye un documento oficial del Tribunal Supremo que está sujeto a los cambios y correcciones del proceso de compilación y publicación oficial de las decisiones del Tribunal. Su distribución electrónica se hace como un servicio público a la comunidad.

EN EL TRIBUNAL SUPREMO DE PUERTO RICO

Departamento de Asuntos
del Consumidor

Peticionario

v.

CC-2007-729

Certiorari

Farmacia San Martín
Barceloneta, Inc.

Recurrida

Opinión del Tribunal emitida por el Juez Presidente señor
Hernández Denton

San Juan, Puerto Rico, a 8 de enero de 2009.

En el caso de epígrafe nos corresponde resolver si el Departamento de Asuntos del Consumidor tiene la autoridad para realizar inspecciones en el recetario de una farmacia. De contestar dicha interrogante en la afirmativa, debemos determinar si la mencionada agencia puede imponerle multas administrativas a tales establecimientos por encontrar medicamentos expirados en su recetario, aun cuando una ley especial, la Ley de Farmacia de 2004, 20 L.P.R.A. sec. 407 *et seq.*, faculta al Departamento de Salud a regular todo lo relativo a la

manufactura, distribución y venta de productos farmacéuticos.

Por entender que la Ley Orgánica del Departamento de Asuntos del Consumidor, 3 L.P.R.A. sec. 341 *et seq.*, le confiere a dicha agencia el poder de fiscalizar el cumplimiento de las leyes sobre protección al consumidor que estén bajo la jurisdicción de otras agencias, concluimos que el DACO tiene autoridad para inspeccionar los recetarios en las farmacias. Sin embargo, en vista de que procede referir al Departamento de Salud las posibles infracciones para que dicha agencia tome la acción correspondiente, modificamos el dictamen recurrido.

I.

En septiembre de 2006, un investigador del Departamento de Asuntos del Consumidor (DACO) realizó una inspección de rutina en la Farmacia San Martín Barceloneta, Inc. Al inspeccionar el recetario de la farmacia, dicho funcionario encontró varios medicamentos expirados que estaban preparados para despacho. En atención a ello, el DACO emitió un Aviso de Infracción en contra de la Farmacia San Martín por violación a los artículos 5 y 6 del Reglamento Núm. 3667 de 6 de octubre de 1988, también conocido como el Reglamento de Calidad y Seguridad. En dicho aviso, la agencia le notificó a la Farmacia la imposición de una multa administrativa por la suma de \$3,000.00.

Así las cosas, la Farmacia San Martín presentó un escrito ante el DACO mediante el cual solicitó tanto una vista administrativa como el archivo de la infracción. Alegó que los inspectores de dicha agencia carecen de autoridad legal para inspeccionar los medicamentos que estén en el recetario y que se encuentren fuera del alcance del público. Además, adujo que ninguno de los medicamentos expirados estaba expuesto para la venta ni fue vendido a consumidor alguno. Finalmente, la Farmacia San Martín arguyó que la multa impuesta en su contra era ilegal, excesiva y confiscatoria.

Celebrada la vista administrativa, el DACO emitió una resolución en la cual determinó que la Farmacia San Martín violó el artículo 6(1) del Reglamento de Calidad y Seguridad por exponer para la venta productos farmacéuticos con fecha de expiración vencida. Por ende, confirmó la imposición de la referida multa administrativa de \$3,000.00.

Insatisfecha, la Farmacia San Martín acudió al Tribunal de Apelaciones. Alegó, entre otras cosas, que el DACO erró al intervenir en una actividad que está bajo la jurisdicción exclusiva del Departamento de Salud. El foro apelativo revocó la resolución recurrida por entender que, en efecto, tanto la inspección del recetario como la imposición de la multa administrativa se habían realizado sin facultad en ley para ello. En esencia, el foro apelativo fundamentó su determinación a base del principio

de especialidad y la aplicación de la Ley Núm. 247 de 3 de septiembre de 2004, 20 L.P.R.A. sec. 407 *et seq* (en adelante, Ley de Farmacia) y sus reglamentos, los cuales le conceden al Departamento de Salud ciertas facultades para regular e inspeccionar los medicamentos en los recetarios farmacéuticos.

Inconforme, el DACO acude oportunamente ante nos mediante petición de *certiorari*. Aduce que el Tribunal de Apelaciones erró al determinar que la facultad para inspeccionar y regular los medicamentos farmacéuticos en un recetario le corresponde exclusivamente al Departamento de Salud. Ello, pues alega que la referida Ley de Farmacia sólo establece ciertas normas generales para garantizar la sana operación de las farmacias y no dispone que la jurisdicción del Departamento de Salud en cuanto a los asuntos del recetario sea de naturaleza exclusiva.

Examinado el recurso, expedimos el auto solicitado. Con el beneficio de la comparecencia de ambas partes, procedemos a resolver.

II.

Sabido es que en nuestro ordenamiento jurídico la ley orgánica de una agencia es el mecanismo legal mediante el cual se autoriza y se delega a la misma los poderes necesarios para que ésta actúe conforme al propósito perseguido por el Legislador con su creación. Amieiro González v. Pinnacle Real Estate, res. 28 de marzo de 2008, 2008 TSPR 52; ASG v. Municipio de San Juan, res. 30

de junio de 2006, 2006 TSPR 113; Caribe Comms., Inc. v. P.R.T. Co., 157 D.P.R. 203 (2002). Del mismo modo, hemos afirmado en reiteradas ocasiones que al interpretar el alcance de los poderes delegados a una agencia administrativa, no debemos limitar el análisis a una interpretación restrictiva de su estatuto habilitador. ASG v. Municipio de San Juan, supra; Lebrón v. El Comandante Oper. Co., 148 D.P.R. 298 (1999).

En este sentido, es preciso destacar que el Departamento de Asuntos del Consumidor tiene como fin primordial vindicar, proteger e implementar los derechos del consumidor. Ley Núm. 5 de 23 de abril de 1973, Ley Orgánica del DACO, 3 L.P.R.A. sec. 341b; Amieiro González v. Pinnacle Real Estate, supra; Martínez Segarra v. Rosado Santoni, 165 D.P.R. 582 (2005); Martínez Sanabria v. DACO, 163 D.P.R. 594, 600 (2004). Véase además, W. Vázquez, Derecho administrativo, Análisis del término 2005-2006, 76 Rev. Jur. U.P.R. 715, 728 (2007). En armonía con lo anterior, el artículo 6 de la Ley Orgánica del DACO le impuso al Secretario de dicha agencia el deber de promover y establecer normas de calidad, seguridad e idoneidad en los productos de uso y consumo. 3 L.P.R.A. sec. 341e(1).

Para requerir el cumplimiento de tales objetivos, la referida disposición también autoriza al Secretario del DACO a inspeccionar las instalaciones físicas y examinar las operaciones de las personas o entidades sujetas a las normas regulatorias que administra la mencionada agencia.

3 L.P.R.A. sec. 341e(w). Además, el DACO está facultado para realizar toda clase de estudios e investigaciones sobre asuntos que afecten los intereses del consumidor. Asimismo, la Asamblea Legislativa le delegó a dicha agencia el poder de aprobar las reglas y reglamentos necesarios y razonables a los fines de proteger y vindicar los intereses del consumidor puertorriqueño. 3 L.P.R.A. sec. 341m.

De otra parte, es menester señalar que la ley habilitadora del DACO le impone al Secretario de dicha agencia el deber ministerial de promover y velar por el cumplimiento **de todas** las leyes, reglas, reglamentos y órdenes que afecten los intereses del consumidor en coordinación con las demás agencias y departamentos del Estado Libre Asociado de Puerto Rico. 3 L.P.R.A. sec. 341e(s). Asimismo, el mencionado funcionario también goza de la facultad legal para coordinar con las demás entidades públicas la canalización efectiva de la educación y orientación del consumidor en torno a los programas y actividades de cada agencia. 3 L.P.R.A. sec. 341e(q).

Cónsono con la intención legislativa de fomentar la coordinación interagencial en beneficio de los derechos del consumidor, la referida disposición establece que el Secretario del DACO tiene la facultad de referir a los organismos, agencias o departamentos correspondientes aquellos asuntos y querellas que les corresponda atender

bajo sus respectivas leyes. 3 L.P.R.A. sec. 341e(r). De hecho, el artículo 7 de la Ley Orgánica del DACO dispone expresamente que dicho funcionario

tendrá poderes y facultades para, en protección de los consumidores, **fiscalizar el cumplimiento de las leyes sobre protección al consumidor que estén bajo la jurisdicción de otras agencias y organismos del Estado Libre Asociado de Puerto Rico y referir a los mismos las querellas y notificar las infracciones para que éstos tomen la acción que proceda.** 3 L.P.R.A. sec. 341f. (Énfasis nuestro).

Es decir, la Asamblea Legislativa entendió necesario concederle al Secretario del DACO amplias prerrogativas para actuar en beneficio del consumidor puertorriqueño, incluso reconociéndole la autoridad para fiscalizar asuntos bajo la jurisdicción particular de otras agencias del Estado. A su vez, se desprende del historial legislativo de la referida Ley Orgánica que el propósito de este artículo era empoderar al Secretario del DACO con una función fiscalizadora y facultarlo para fungir como procurador de los derechos del consumidor ante otras agencias o los propios tribunales del país. Véase Diario de Sesiones, Debate P. del S. 508, 11 de abril de 1973, pág. 1086.¹

¹ Al discutir el alcance de este artículo en la sesión legislativa de la Cámara de Representantes, el Rep. José Izquierdo Stella aclaró que el poder delegado al Secretario del DACO en cuanto a los asuntos bajo la jurisdicción de otras agencias no era meramente de referir, sino que este funcionario "puede fiscalizar, puede llevar las personas a los tribunales y puede llevar a las personas para que se procesen. Tiene un tipo de función fiscalizadora, en cuanto a todas las leyes de acuerdo a como reza el Artículo 7, que creo se explica por sí solo". Diario de Sesiones, *supra*.

No obstante, también surge de dicho historial que el texto del artículo 7 que se presentó originalmente en el Senado contemplaba expresamente que el Secretario del DACO pudiese imponer multas administrativas por violaciones a las leyes bajo la jurisdicción de otras agencias.² Resulta relevante, pues, que este artículo fue enmendado y sustituido por un lenguaje que no hacía referencia alguna al poder adjudicativo del Secretario para imponer multas administrativas por violaciones a las leyes bajo la jurisdicción de otras agencias. Aunque se mantuvo inalterado el objetivo de otorgarle al Secretario del DACO amplias facultades sobre asuntos que afecten al consumidor más allá de su propia jurisdicción, la mencionada enmienda se limitó a articular el poder de fiscalización que tiene dicho funcionario en cuanto a las leyes bajo la jurisdicción de otras agencias. Asimismo, se reiteró su

² El artículo 7 del Proyecto del Senado 508 originalmente disponía lo siguiente:

El Secretario tendrá poderes y facultades para en protección de los consumidores, **imponer aquellas multas administrativas** y tomar aquellas acciones legales que dispongan las leyes especiales o generales administradas por las otras agencias u organismos del Estado Libre Asociado de Puerto Rico, cuando las disposiciones de dichas leyes hayan sido violadas en perjuicio de los consumidores.

Las sanciones impuestas o solicitadas por el Secretario bajo este artículo serán las que establezcan las leyes en virtud de las cuales el Secretario ha tomado acción. Si dichas leyes no proveyeren sanciones de ningún tipo, el Secretario actuará a tenor con lo dispuesto en la presente ley. P. del S. 508, presentado el 8 de marzo de 1973. (Énfasis nuestro).

facultad para referir las querellas y notificar las infracciones para que las entidades públicas con jurisdicción tomen la acción que proceda. Véase Informe del P. del S. 508, 6 de abril de 1973. Art. 7, Ley Orgánica del DACO, 3 L.P.R.A. sec. 341f.

Como se puede apreciar, dicha acción legislativa denotó la intención de facultar al DACO con poderes amplios para fiscalizar todo asunto que afecte al consumidor bajo la jurisdicción de otras agencias del gobierno. Sin embargo, el texto finalmente aprobado no contempla la facultad adjudicativa del Secretario del DACO para imponer multas administrativas por infracciones a las leyes o reglamentos administrados específicamente por otras entidades públicas. Por el contrario, pues el Legislador enmendó deliberadamente el artículo 7 de la referida Ley Orgánica para suprimir la referencia a tal prerrogativa y especificar que el poder de dicho funcionario en ese contexto se limitaba a fiscalizar, referir y notificar las infracciones a las leyes y reglamentos de las demás agencias del país. *Id.*

En atención a este marco normativo, procedemos a delimitar el ámbito jurisdiccional del DACO en el caso ante nos.

III.

A.

En virtud de los poderes delegados al DACO para proteger y vindicar los derechos del consumidor, el 30 de

diciembre de 1988 dicha agencia aprobó el Reglamento de Precios Núm. 37, Reglamento 3007 (Reglamento de Precios), mediante el cual se le concedió al Secretario la autoridad de fijar los precios máximos de venta de productos medicinales en cuanto a los distribuidores primarios, droguerías y farmacias.³ En lo pertinente al caso de autos, la sección 9 del referido reglamento le impone al farmacéutico el deber de colocar en la etiqueta de todo producto medicinal que se despache el nombre y la fecha de expiración del producto, así como el número del lote de procedencia, si el medicamento no es despachado en su envase original. Además, la sección 10 del Reglamento de Precios dispone que toda persona que se dedique a la venta de productos medicinales de receta preparará y mantendrá para el examen del Secretario todos los récords necesarios para demostrar los precios de venta de tales productos por el término de un año después de realizada la transacción. Por último, la sección 11 establece que las violaciones a las disposiciones antes descritas estarán sujetas a la imposición de sanciones administrativas.

Evidentemente, el Reglamento de Precios faculta a los funcionarios del DACO a inspeccionar el recetario de una farmacia para cumplir con su función de regular los precios de artículos de primera necesidad. Al referirse a

³En el referido Reglamento, el DACO también invocó el poder del Secretario para regular los medicamentos y otros artículos de primera necesidad al amparo de la Ley Núm. 228 del 12 de mayo de 1942, según enmendada, 23 L.P.R.A. sec. 734.

una actividad comercial que puede afectar los intereses del consumidor, el DACO tiene jurisdicción para revisar los récords de venta y fiscalizar la rotulación de los envases de medicamentos. Ello es cónsono con las amplias funciones investigativas que la Ley Orgánica le reconoció al Secretario para vindicar los objetivos y propósitos de dicha agencia dirigidos a establecer normas de calidad, seguridad e idoneidad en los productos de uso y consumo. 3 L.P.R.A. sec. 341m.

Ahora bien, y a pesar de que el DACO claramente tiene la autoridad para realizar inspecciones en el recetario de una farmacia, no se desprende del Reglamento de Precios que dicha agencia pueda imponer multas administrativas por encontrar productos farmacéuticos expirados en tales recetarios. De hecho, al imponer las multas administrativas en el caso de autos, el DACO invocó exclusivamente los artículos 5 y 6 del Reglamento de Calidad y Seguridad, los cuales se refieren a la prohibición de vender productos de inferior calidad y productos expirados en general.

Aunque tales disposiciones del Reglamento de Calidad y Seguridad le conceden al DACO la autoridad de imponer multas administrativas por la venta de un producto cuya fecha de expiración esté vencida, la Farmacia San Martín sostiene que ni la Ley Orgánica del DACO ni la reglamentación antes citada contienen disposición específica alguna dirigida a fiscalizar las farmacias en

su recetario. Más aún, aduce que al aprobar la Ley de Farmacia, la Asamblea Legislativa le asignó al Departamento de Salud la encomienda expresa y exclusiva de regular y fiscalizar tales asuntos, incluyendo el control sobre la venta de medicamentos expirados. Por tanto, arguye que el referido estatuto reemplazó y desplazó todas las leyes anteriores que regulaban la materia, incluidas las disposiciones invocadas por el DACO para imponer la multa administrativa en el presente caso.

Examinemos con más detenimiento el alcance de dicho estatuto y su reglamentación correspondiente.

B.

La Ley de Farmacia de Puerto Rico fue promulgada por la Asamblea Legislativa en el año 2004 con el fin cardinal de reglamentar el ejercicio de la profesión farmacéutica y la operación de farmacias en nuestra jurisdicción.⁴ El artículo 1.02 de dicho estatuto dispone que su objetivo es promover, preservar y proteger la salud, la seguridad y el bienestar público en el Estado Libre Asociado de Puerto Rico. Para lograr tales propósitos, la Ley de Farmacia contiene varias normas específicas relativas al licenciamiento, control y la reglamentación de la manufacturación, distribución y dispensación de medicamentos. Véase 20 L.P.R.A. sec. 410.

⁴ Nótese que mediante el artículo 7.05(a) de dicha ley, la Asamblea Legislativa derogó la Ley Núm. 282 de 15 de mayo de 1945, la cual reguló la profesión farmacéutica hasta el 2004.

En primer lugar, la Ley de Farmacia creó la Junta de Farmacia de Puerto Rico, como un organismo adscrito al Departamento de Salud, con la responsabilidad de salvaguardar la salud del pueblo y con el poder exclusivo de reglamentar el ejercicio de la profesión de farmacia y la ocupación de técnico de farmacia en el país. 20 L.P.R.A. sec. 408. Entre las prerrogativas conferidas a dicha dependencia se encuentra el deber de iniciar investigaciones o procedimientos administrativos contra un farmacéutico o técnico de farmacia que incurra en una violación a las leyes o a los cánones de ética sobre la manufactura, distribución y dispensación de medicamentos, poniendo en peligro la salud pública. 20 L.P.R.A. sec. 408a(k).⁵

De otra parte, el artículo 6.02(a) de la Ley de Farmacia dispone que el Secretario de Salud será responsable de poner en vigor y fiscalizar el cumplimiento de las disposiciones de dicho estatuto y su reglamentación correspondiente. Así, pues, se le delegó el poder de investigar, inspeccionar, citar testigos y aprobar las reglas y reglamentos necesarios para viabilizar los propósitos del estatuto. 20 L.P.R.A. sec. 411a. Con

⁵ Además, la Asamblea Legislativa le delegó a dicha Junta de Farmacia la facultad de adoptar las reglas y reglamentos necesarios para la aplicación de la Ley de Farmacia de conformidad con la Ley de Procedimiento Administrativo Uniforme. 20 L.P.R.A. sec. 408a(v). No obstante, se desprende del referido estatuto que dicho poder de reglamentación se refiere específicamente a la práctica de la profesión farmacéutica y a la ocupación de técnico de farmacia.

relación a ello, la referida ley también creó la División de Medicamentos y Farmacia y autorizó al Secretario de Salud a delegarle las funciones de fiscalizar el cumplimiento de las disposiciones relacionadas con la manufactura, distribución, y dispensación de medicamentos. 20 L.P.R.A. sec. 411b.

Dicha dependencia, adscrita a la Secretaría Auxiliar de Reglamentación y Acreditación de Facilidades de Salud, cuenta con un equipo de farmacéuticos inspectores que tienen la función de examinar e investigar récords, transacciones y cualquier material o actividad que esté relacionada con la manufactura, distribución y dispensación de medicamentos. Asimismo, estos inspectores pueden levantar las pruebas necesarias para el procesamiento de los violadores de la referida ley y sus reglamentos, de modo que sean procesados en el foro administrativo correspondiente. A su vez, el Secretario de Salud le puede delegar a la División de Medicamentos y Farmacia la potestad de decomisar o embargar todo medicamento que no esté apto para su consumo o que no cumpla con los criterios que impone la ley. *Id.*⁶ Por

⁶ Por otro lado, la Ley de Sustancias Controladas también faculta al Secretario de Salud a fiscalizar la venta y distribución de sustancias controladas en farmacias y cualquier establecimiento en donde se manufacturen, suministren y distribuyan tales sustancias. 24 L.P.R.A. sec. 2511. Además, dicho estatuto dispone que el Administrador de la Administración de Servicios de Salud Mental y Contra la Adicción puede delegar a los inspectores de sustancias controladas la facultad de investigar toda violación criminal o administrativa a la mencionada ley que esté relacionada con la fabricación,

último, la referida Ley de Farmacia autoriza a la Junta y al Secretario a imponer multas administrativas hasta un máximo de \$5,000 por cada violación a dicho estatuto o a sus reglamentos. 20 L.P.R.A. sec. 411f.

Al amparo del esquema regulatorio de farmacias adscrito al Departamento de Salud, el 6 de noviembre de 1998 se promulgó el Reglamento del Secretario de Salud Núm. 91 para Reglamentar la Operación de Establecimientos Dedicados a la Manufactura, Producción, Venta y Distribución de Drogas y Productos Farmacéuticos (Reglamento Núm. 91).⁷ De forma análoga a la actual Ley de Farmacia, el artículo IV(Ñ) del Reglamento Núm. 91 dispone que los inspectores farmacéuticos son los funcionarios responsables de inspeccionar los establecimientos que manufacturen, vendan y distribuyan medicamentos en Puerto Rico.

En lo pertinente al caso de autos, el artículo XV(E) del Reglamento Núm. 91 establece una prohibición absoluta a la venta de medicamentos expirados, y ordena que éstos sean puestos en cuarentena y separados físicamente de otras medicinas de receta hasta que sean destruidos o

distribución, dispensación y entrega de cualquier sustancia controlada en la Clasificación I. 24 L.P.R.A. sec. 2511a.

⁷ A pesar de que el citado Reglamento Núm. 91 se aprobó al amparo de la Ley Núm. 282, *supra* -la cual fue derogada por la Ley de Farmacia de 2004- dicho reglamento se ajusta enteramente al andamiaje administrativo creado por la referida Ley de Farmacia, por lo que continúa aplicando con toda su fuerza y vigor. 20 L.P.R.A. sec. 412b; *cf.* Pueblo v. Marrero Ledesma, 69 D.P.R. 363 (1948).

devueltos a sus suplidores. Finalmente, se desprende del mencionado esquema que cualquier infracción a estas reglas se penalizará con una multa de hasta \$5,000 por cada violación.⁸

Vista la política pública que promueve tanto la Ley de Farmacia como la Ley Orgánica del DACO, y en atención a las facultades y deberes que les fueron encomendados respectivamente al DACO y al Departamento de Salud, nos resta por determinar cuál es la agencia administrativa que posee jurisdicción sobre el caso ante nuestra consideración.

IV.

A.

Del marco normativo antes expuesto, es evidente que varias disposiciones reglamentarias y facultades administrativas delegadas por ley aparentan incidir sobre el mismo asunto: la regulación de los medicamentos expirados en las farmacias del país. Por ende, para resolver el conflicto jurisdiccional en este caso debemos recurrir al principio general de hermenéutica que establece que una ley de carácter especial sobre la materia prevalece sobre otra de carácter general. Véanse Art. 12 del Código Civil, 31 L.P.R.A. sec. 12; American Ins. Co. v. Seguros San Miguel, Inc., 161 D.P.R. 589, 597-98 (2004). Este principio de especialidad se extiende al

⁸ Véase el Reglamento Núm. 85 del Secretario de Salud para Regular los Procedimientos Adjudicativos en el Departamento de Salud y sus Dependencias, promulgado el 27 de agosto de 1996.

ámbito administrativo, pues hemos expresado anteriormente que “una ley especial sobre una materia debe prevalecer **sobre cualquier otro precepto aplicable** que sea de carácter general”. París v. Canety, 73 D.P.R. 403 (1952). (Énfasis nuestro). En ese contexto, el principio de especialidad se debe examinar desde una óptica comparativa de los poderes delegados a ambas agencias y sus respectivas funciones reguladoras y adjudicativas de la conducta en controversia.⁹

En vista de dicho principio, y ante los hechos particulares de este caso, somos del criterio que la Ley de Farmacia y su reglamentación correspondiente prevalecen sobre la Ley Orgánica del DACO y el Reglamento de Calidad y Seguridad promulgado a su amparo. En contraste con el esquema regulatorio general invocado por el DACO en el presente recurso, la Ley de Farmacia atiende de manera específica los asuntos relacionados a la manufactura, distribución y venta de medicamentos. 20 L.P.R.A. sec. 410. Además, dicho estatuto delega la regulación administrativa de tales asuntos al Secretario de Salud y a la División de Medicamentos y Farmacia adscrita a dicha agencia de gobierno. 20 L.P.R.A. sec. 411.

⁹ Para determinar si el poder jurisdiccional invocado por la agencia para regular una conducta específica es cónsono con los poderes delegados por el lenguaje amplio de una ley orgánica, se debe examinar la relación entre dicha conducta, los efectos de la misma, y las responsabilidades de la agencia según se definen en el estatuto. Véase R. Pierce, Administrative Law Treatise, Vol. II, Fourth Ed., Aspen, Sec. 14.2, pág. 935 (2002).

De hecho, el andamiaje administrativo constituido en virtud de dicha ley regula y prohíbe expresamente la venta de medicamentos expirados. Art. XV(E), Reglamento Núm. 91. Esta prohibición reglamentaria contrasta con las disposiciones invocadas por el DACO -a saber, los artículos 5 y 6 del Reglamento de Calidad y Seguridad, *supra*- para multar a la Farmacia San Martín, pues éstas se refieren a la prohibición de venta de productos expirados en general. Al aprobar la Ley de Farmacia, el Legislador reconoció que el Departamento de Salud -y específicamente la División de Medicamentos y Farmacia- tiene la pericia y el personal especializado para cumplir con tales propósitos regulatorios.

Más aún, existe un claro conflicto entre ambos reglamentos que impide la aplicación de los poderes generales del DACO en el presente caso. Mientras que el artículo 6 del Reglamento de Calidad y Seguridad permite, como excepción, la venta de productos expirados si se cumple con ciertos requisitos de rotulación que impone el DACO,¹⁰ el Reglamento Núm. 91 del Secretario de Salud establece una prohibición absoluta de la venta de medicamentos expirados. Dado que existe una evidente

¹⁰ Según el referido reglamento del DACO, los requisitos para permitir la venta de productos con fecha de expiración vencida son los siguientes: i) si se colocan en un lugar especial, rotulado en español de manera conspicua y claramente legible, para productos con fecha de expiración vencida; ii) si se le explica al consumidor los riesgos de adquirir tal producto; y iii) si se obtiene el consentimiento inteligente y expreso del consumidor. Art. 6, Reglamento de Calidad y Seguridad.

contradicción entre el reglamento general del DACO y el esquema administrativo especial establecido al amparo de la Ley de Farmacia, es forzoso concluir que la jurisdicción adjudicativa del Secretario de Salud prevalece en el presente caso. Véase Simonprietí v. Crown American, 112 D.P.R. 797, 800 (1982).

A tenor de lo anterior, concluimos que la resolución administrativa emitida por el DACO, mediante la cual se le impuso a la Farmacia San Martín una multa de \$3,000 por infringir el Reglamento de Calidad y Seguridad, no debe prevalecer. Dicha conclusión es inevitable, dado que la Ley de Farmacia y el Reglamento del Secretario de Salud Núm. 91 establecieron un ordenamiento especial, avalado expresamente por la Asamblea Legislativa, a los fines de regular todo lo relativo a la manufactura, distribución y venta de medicamentos, lo cual incluye la conducta supuestamente incurrida por la Farmacia San Martín.

Además, se desprende de la normativa antes reseñada que el Legislador delegó expresamente al Departamento de Salud y a la División de Farmacias y Medicamentos la facultad especializada para regular y reglamentar la distribución y venta de medicamentos en las farmacias del país, con lo cual se desplazó la jurisdicción general del DACO sobre dicha actividad comercial. Por consiguiente, no erró el Tribunal de Apelaciones al declarar la nulidad de dicha multa, pues es evidente que el DACO no posee

facultad en ley para imponer ni ejecutar una sanción en las circunstancias particulares de este caso.

B.

Ahora bien, cabe destacar que la Ley Orgánica del DACO no impide que dicha agencia tome ciertas medidas y acciones en beneficio del consumidor puertorriqueño con relación a las farmacias, aun en un supuesto como el del caso de autos. Según mencionamos anteriormente, el DACO tiene jurisdicción para inspeccionar el recetario de las farmacias al amparo de los poderes delegados por la Ley Núm. 228, *supra*, y el Reglamento de Precios. Además, de dicho esquema regulatorio dimana el poder adjudicativo del DACO en cuanto al control de precios de artículos de primera necesidad, incluyendo los medicamentos de receta. Sin embargo, también surge de este análisis integrado que el DACO no posee jurisdicción para regular los aspectos particulares y salubristas de la manufactura, distribución y venta de los medicamentos en el recetario más allá del asunto de los precios, pues la Ley de Farmacia desplazó el poder general del DACO en ese ámbito administrativo y lo sustituyó por un andamiaje especializado a cargo del Departamento de Salud.

En otras palabras, la regulación general y adjudicativa del DACO en cuanto a los productos expirados no es aplicable en el contexto de los medicamentos ubicados en el recetario. Ello dado que una agencia especializada, el Departamento de Salud, regula y adjudica

la conducta en controversia por mandato expreso de la Asamblea Legislativa. La seguridad jurídica y el sentido común impiden cualquier otra conclusión, pues exponer una misma conducta a sanciones múltiples y simultáneas sería contrario a la equidad y no fomentaría la interacción efectiva entre el andamiaje gubernamental y cualquier actividad comercial legítima.

A pesar de ello, es innegable que el esquema regulatorio instituido por la Ley de Farmacia y su reglamentación correspondiente persigue beneficiar la salud y la seguridad del consumidor puertorriqueño. Así, pues, nada impide que al amparo del artículo 7 de la Ley Orgánica del DACO, 3 L.P.R.A. 341f, el Secretario de dicha agencia fiscalice tales asuntos mediante inspecciones en el recetario de las farmacias. Además, de conformidad con dicho precepto, el DACO **puede referir la querrela y notificar la infracción en controversia al Departamento de Salud**, el cual constituye la agencia con jurisdicción adjudicativa sobre los asuntos relacionados a la distribución y venta de los productos farmacéuticos en el país.

Es decir, en su función de procurador de los consumidores al amparo de la referida disposición, el Secretario del DACO puede emitir el Aviso de Infracción y promover activamente la querrela correspondiente ante el Departamento de Salud. Mediante esta coordinación interagencial de esfuerzos y facultades, ambas agencias

pueden cumplir efectivamente con los propósitos de sus respectivas leyes habilitadoras para así proteger la salud y la seguridad del consumidor puertorriqueño. Dicho curso de acción constituye, precisamente, la intención del Legislador al crear el Departamento de Asuntos del Consumidor, pues el artículo 7 de su ley habilitadora claramente le permite al Secretario del DACO vindicar de esta manera los derechos del consumidor ante otras agencias de gobierno.

v.

Por los fundamentos que anteceden, modificamos la sentencia dictada por el Tribunal de Apelaciones. Confirmamos la determinación de dicho foro de declarar la nulidad de la multa administrativa impuesta en contra de la Farmacia San Martín. No obstante, se le ordena al Secretario del DACO cumplir con su deber ministerial en virtud del artículo 7 de la Ley Orgánica, 3 L.P.R.A. sec. 341f, de referir la infracción en controversia al Departamento de Salud, para que dicha agencia tome la acción que proceda.

Se dictará Sentencia de conformidad.

Federico Hernández Denton
Juez Presidente

EN EL TRIBUNAL SUPREMO DE PUERTO RICO

Departamento de Asuntos
del Consumidor

Peticionario

v.

CC-2007-729

Certiorari

Farmacia San Martín
Barceloneta, Inc.

Recurrida

SENTENCIA

San Juan, Puerto Rico, a 8 de enero de 2009.

Por los fundamentos expuestos en la Opinión que antecede, la cual se hace formar parte íntegra de la presente, se modifica la sentencia dictada por el Tribunal de Apelaciones. Se confirma la determinación de dicho foro de declarar la nulidad de la multa administrativa impuesta en contra de la Farmacia San Martín. No obstante, se le ordena al Secretario del DACO cumplir con su deber ministerial en virtud del artículo 7 de la Ley Orgánica, 3 L.P.R.A. sec. 341f, de referir la infracción en controversia al Departamento de Salud, para que dicha agencia tome la acción que proceda.

Así lo pronuncia y manda el Tribunal y certifica la Secretaria del Tribunal Supremo. La Juez Asociada señora Rodríguez Rodríguez disiente sin opinión escrita.

Aida Ileana Oquendo Graulau
Secretaria del Tribunal Supremo