



Estado Libre Asociado de Puerto Rico
DEPARTAMENTO DE JUSTICIA
Apartado 9020192, San Juan, PR 00902-0192

LCDO. CÉSAR R. MIRANDA
SECRETARIO DE JUSTICIA

TEL. (787) 721-7700
FAX (787) 724-4770

30 de diciembre de 2016

Dra. María D. Dueño-Palmer
Presidenta
Junta de Farmacia
P.O. Box 301026
San Juan, P.R. 00936-1026

Consulta Núm. 16-40-B (en reconsideración)

Estimada señora Presidenta:

I. INTRODUCCIÓN

Atendemos su solicitud de reconsideración en relación con la Opinión emitida el 4 de noviembre de 2016, Consulta Núm. 16-40-B, mediante la cual determinamos que, en virtud de lo dispuesto por la Ley Núm. 247-2004, según enmendada, conocida como "Ley de Farmacia de Puerto Rico" ("Ley Núm. 247"), la Junta de Farmacia carecía de autonomía administrativa y fiscal, y que la autoridad legal para manejar los fondos destinados al funcionamiento de la mencionada Junta corresponde a la Secretaria de Salud.

Concretamente, resolvimos en dicha ocasión que, aunque los fondos obtenidos por el cobro de derechos son de uso exclusivo de la Junta de Farmacia y que no pueden ser empleados en otros destinos o para otras Juntas, la administración, el manejo y la aprobación para el desembolso y autorización de los fondos corresponde al Departamento de Salud.

En su comunicación nos solicita que reconsideremos nuestra Opinión, exponiendo que el Fondo de Salud "fue derogado mediante la Ley Núm. 124 del 29 de junio de 1977", por lo que los fondos señalados en el Artículo 4.15 de la Ley Núm. 247, 20 L.P.R.A. § 409n, no pueden ingresar al Fondo de Salud. Indica además, que el inciso (e) del Artículo 4.15, expresa que es la Junta quien mantendrá cuentas separadas, y no la Secretaria del Departamento de Salud. Usted aduce que, tras la alegada derogación del Fondo de Salud, los fondos deben ser depositados en dos cuentas con

números separados, bajo el uso exclusivo de la Junta de Farmacia y bajo su tutela y control. Además, entiende que la Junta de Farmacia tiene capacidad jurídica y que el hecho de que la ley establezca que puede llevar una contabilidad detallada de las cantidades cobradas y recibidas, presupone la autonomía fiscal de la Junta. Considera, por tanto, que ni la Secretaria de Salud ni la Oficina de Reglamentación y Certificación de los Profesionales de la Salud ("ORCPS"), tienen autoridad legal para interferir con las atribuciones que la ley le confiere a la Junta de Farmacia. Concretamente, señala que la ORCPS, como oficina creada mediante una Orden Administrativa y no por ley, carece de facultad para administrar los fondos de la Junta, habida cuenta que no tiene autoridad en ley para manejar ni recibir fondos.

Expuesto a grandes rasgos el asunto que nos ocupa, procedemos con la discusión de los aspectos principales de las disposiciones de ley que gobiernan la controversia ante nuestra consideración.

II. DISCUSIÓN Y ANÁLISIS

La Ley Núm. 11 de 23 de junio de 1976, según enmendada, ("Ley Núm. 11"), establece la política pública del Estado en materia de salud, disponiéndose que este asunto debe tener la más alta prioridad y que el Gobierno debe velar porque los servicios de salud que se ofrezcan a los ciudadanos sean de la más alta calidad y sin barreras que impidan el acceso de éstos a dichos servicios. Véase, Art. 2 de la Ley Núm. 11, 24 L.P.R.A. § 3002.

Mediante la Ley Núm. 11, se transfirieron al Departamento de Salud todas las funciones del Departamento de Estado relacionadas con el Tribunal Examinador de Médicos y con las Juntas Examinadoras reguladoras de los servicios de salud, entre las que se encuentra la Junta de Farmacia. Con la finalidad de que se empleara en las funciones cedidas al Departamento de Salud, la Ley Núm. 11 le transfirió también el personal, la propiedad y los records del Departamento de Estado relacionados con estas encomiendas, así como los balances no gastados de las asignaciones, partidas u otros fondos destinados a la ejecución de estas tareas, **los cuales ingresaron al Fondo de Salud**. Se estableció, por otro lado, que las asignaciones presupuestarias de años subsiguientes para atender estas funciones, así como los derechos por concepto de licencias **ingresarían en el mencionado Fondo**.

A este respecto, el Artículo 9 de la Ley Núm. 11 dispone en lo pertinente:

Además se transfieren al Departamento para usarse, emplearse, o gastarse en conexión con las funciones transferidas por el párrafo anterior, el personal, la propiedad y los records disponibles en el Departamento de Estado a la fecha de vigencia de esta ley. **Se transfieren al Fondo de Salud los balances** no gastados de las asignaciones, partidas u otros fondos destinados a la ejecución de las funciones transferidas por esta sección. Las **asignaciones presupuestarias** de años subsiguientes para atender las funciones transferidas al Departamento de Salud se harán directamente **al Fondo de Salud**. Disponiéndose, que los **derechos por concepto de licencias** que paguen los solicitantes ingresarán al Fondo de Salud.

...
Todo profesional de la salud deberá someter, debidamente cumplimentado, el formulario de recertificación y registro que a tales efectos proveerá la Oficina de Reglamentación y Certificación de Profesionales de la Salud del Departamento de Salud acompañado de un giro postal, bancario o cheque certificado a nombre del Secretario de Hacienda por la cantidad fijada en la ley que reglamenta la profesión que ejerce. Si dicha ley no fija los derechos la cantidad será de treinta dólares (\$30). **Los derechos pagados por este concepto ingresarán al Fondo de Salud y serán destinados por el Secretario para uso exclusivo de la División de Juntas Examinadoras del Departamento de Salud.**

24 L.P.R.A. § 3009 (énfasis suplido).

En virtud de esta disposición, todas las Juntas Examinadoras quedaron adscritas al Departamento de Salud, y sus activos, balances y fondos, pasaron a manos de esta agencia, **al ser transferidos al Fondo de Salud**, el cual se nutriría, además, de las asignaciones presupuestarias de años subsiguientes y de los derechos por concepto de licencias, de recertificación y de registro pagadas por los solicitantes.

Según surge del artículo anterior, todo este tipo de derechos pagados a las distintas Juntas **se unirían en el fondo mencionado** y serían utilizados para beneficio y uso exclusivo de la División de Juntas Examinadoras del Departamento de Salud. Por tanto, todo lo que en éste ingresara, sería para uso y beneficio de las Juntas.

Ahora bien, el mencionado Fondo de Salud estaba recogido expresamente en el Artículo 15 de la Ley Núm. 11, el cual disponía, en concreto, lo siguiente:

Por la presente se establece en el Departamento de Hacienda, como fondo especial, distinto y separado de todo otro dinero o fondos del Estado Libre Asociado, el Fondo de Salud.

El Comité Ejecutivo distribuirá este Fondo, debiendo distribuirlo adecuadamente conforme a las guías generales que apruebe el Consejo, entre el Departamento de Salud, la Administración, el Consejo General de Salud y cualquier otro proyecto especial que determine el Consejo. Las antes mencionadas unidades administrarán los fondos que le correspondan de la anterior distribución, sujeto a las guías y prioridades que fije el Consejo y con sujeción a cualquier requisito establecido por ley federal o como condición de alguna donación.

Este fondo se nutría de cualquier suma de dinero recaudada o recibida para servicios de salud y estaba destinado a satisfacer de forma exclusiva las necesidades relacionadas con la salud de nuestro pueblo.

La Ley Núm. 124 de 29 de junio de 1977, sin embargo, enmendó la Ley Núm. 11, modificando algunos de los artículos y derogando otros. El Fondo de Salud, se codificaba como hemos visto en el Artículo 15 de la Ley Núm. 11, que fue uno de los derogados por la Ley Núm. 124. No obstante, entendemos que la derogación del Fondo de Salud se llevó a cabo por inadvertencia del legislador. Veamos.

En primer lugar, la Ley Núm. 124 dejó inalterado el Artículo 9, citado anteriormente, que establece la transferencia al Departamento de Salud de las funciones, propiedad y fondos, asignándolos al Fondo de Salud. Por otra parte, la ley derogatoria no hace referencia en su título ni dispone directamente del Fondo de Salud. Téngase en cuenta que, sobre el particular, la Sección 17 del Artículo III de la Constitución del Estado Libre Asociado de Puerto Rico establece que el título de los proyectos de ley deberán expresar claramente el asunto atendido y que toda aquella parte de una ley cuyo asunto no haya sido expresado en el título será nula.

En cualquier caso, y aun partiendo de que la intención fue derogar el Fondo de Salud **conforme creado y denominado** por la Ley Núm. 11, la realidad es que mediante la Ley Núm. 124, se transfirieron al Secretario de Salud “todos los recursos y facilidades incluyendo todo el personal, records y propiedades, fondos y asignaciones” que estaban siendo utilizados en conexión con los programas y funciones transferidas para ser empleados “por el Secretario de Salud en relación con dichas funciones o agencias”. Véase, Art. 28(c) de la Ley Núm. 124-1977. De lo anterior podemos colegir que las sumas destinadas al Fondo de Salud pasarían a estar bajo el Departamento de Salud.

Ambas realidades, sin duda, nos llevan a concluir que el Fondo de Salud sigue existiendo y que la intención del legislador no fue realmente derogarlo o hacerlo desaparecer, sino transferirlo.

Además, son numerosísimas las leyes que hacen referencia a este Fondo de Salud, aparte de la Ley Núm. 247. Así, por ejemplo, este Fondo es mencionado en la Ley Núm. 150 de 20 de julio de 1979; la Ley Núm. 167 de 11 de agosto de 1988, reguladora de la Junta Examinadora de Tecnología Médica; y la Ley Núm. 246-1999, reguladora de la Junta Examinadora de Optómetras, entre otras. Incluso, leyes tan recientes como la Ley Núm. 78-2014, reconocen su existencia al enmendar la Ley Núm. 11 de 1976 para ordenar la transferencia de \$700,000.00 del Fondo de Salud al Fondo de Responsabilidad Legal. Por otro lado, la Ley Núm. 254-2015, reguladora de la práctica de la enfermería, también dispone que toda persona que solicite ejercer como enfermero deberá pagar la cantidad estipulada por la Junta y que, los fondos así recaudados serán depositados en el Fondo de Salud. Todo ello atestigua la existencia del Fondo de Salud en la actualidad.

Así, por tanto, proseguiremos con nuestra evaluación partiendo de la vigencia del mencionado Fondo.

En cuanto a lo recogido en el Artículo 3.02 de la Ley Núm. 247 en relación al manejo de dinero por parte de la Junta, esta disposición establece que la Junta tendrá las siguientes facultades: (a) cobrar los derechos establecidos en la ley, **que ingresarán a una cuenta especial según se dispone en el Artículo 4.15 del propio estatuto,** 20 L.P.R.A. § 409n; y (b) **recibir y utilizar**

otros fondos obtenidos de fuentes que no sean el Estado, ni por concepto de derechos, siempre y cuando dichos fondos le hayan sido otorgados para un propósito específico que la Junta esté autorizada a llevar a cabo; se utilicen para el logro del propósito para el cual fueron otorgados; se mantengan en una cuenta aparte; se sometan informes periódicos al Secretario sobre el recibo y gasto de dichos fondos, y las actividades en las que se gasten esos fondos no interfieran o conflijan con los deberes y responsabilidades de la Junta. Id.

De conformidad con lo dispuesto por el Artículo 3.02 de la Ley Núm. 247, la Junta de Farmacia recibe fondos provenientes de los derechos establecidos en el Artículo 4.15, correspondientes a conceptos tales como solicitud de examen para licencia de farmacéutico o para certificado de técnico de farmacia; autorización de internado; licencia de farmacéutico; recertificación y registro de farmacéutico; o certificado para Administración de Vacunas, entre otros. **El hecho de que la Junta cobre esos derechos no significa que los pueda administrar libremente, sino que es la receptora de dichos fondos.** Tampoco el hecho de que la Junta tenga la facultad de llevar una contabilidad completa y detallada de las cantidades cobradas supone su autonomía fiscal. De igual forma, la disposición del Artículo 3.02, en cuanto a que estos fondos ingresarán en una “cuenta especial” conforme dispone el Artículo 4.15, no significa que se trate de una cuenta bajo el control de la Junta de Farmacia.

Respecto a la “cuenta especial” a la que se refiere el Artículo 3.02, en la que ingresará el dinero cobrado por los derechos establecidos en la Ley Núm. 247, la propia disposición nos remite al Artículo 4.15, el cual establece en su inciso (d) que todos los fondos recaudados por el cobro de derechos, ingresarán al Fondo de Salud para ser utilizados por la Junta de Farmacia conforme a la reglamentación aprobada a estos efectos.

Por otro lado, el Artículo 3.02 indica que la Junta puede ingresar dinero proveniente de otras fuentes que no sean el Estado —esto es, no proveniente de asignaciones presupuestarias— ni que hayan ingresado por razón del cobro de derechos. Se le impone a la Junta una serie de requisitos para que pueda recibir y utilizar estos fondos: deben ser fondos destinados a un fin específico, compatibles con sus funciones y responsabilidades, que se destinen a dicho propósito y que se mantengan en una cuenta aparte. Para este caso, y acorde con lo dispuesto en el Artículo 3.02, el inciso (e) del mencionado Artículo 4.15 sí establece que la Junta tendrá para éstos una cuenta separada. 20 L.P.R.A. § 409n. La circunstancia de que la ley establezca para este caso un trato especial, y detalle una serie de condiciones ineludibles para que la Junta pueda controlar, manejar y utilizar este dinero, delatan indubitadamente la intención de la ley de no dar ni siquiera en este caso una autonomía total a la Junta en el manejo de fondos. El estatuto impone un procedimiento que innegablemente constituye un control último del Departamento de Salud sobre el uso de los fondos a través de una supervisión exhaustiva por su parte en cuanto al propósito con que se otorgaron; a que se utilicen exclusivamente para lograr dicho propósito, el cual no debe interferir con los deberes y responsabilidades de la Junta; y a que se sometan informes periódicos al Secretario de Salud sobre el recibo y el gasto de esos fondos.

El Artículo 5.15 (h) de la Ley Núm. 247, 20 L.P.R.A. § 410n, establece, por su parte, que los derechos cobrados por las licencias, certificados y autorizaciones de farmacia también se

depositarán en el Fondo de Salud para **uso exclusivo** de la División de Farmacia, en la fiscalización del cumplimiento de las disposiciones del Capítulo V de la ley, relativo a la manufactura, distribución y dispensación de medicamentos.

Nos reiteramos, por tanto, en nuestra interpretación en cuanto a que todos los fondos recaudados por el cobro de derechos, ingresarán al **Fondo de Salud para uso exclusivo de la Junta de Farmacia**. Estos fondos no podrán ser utilizados para beneficio de las demás Juntas Examinadoras, sino que serán **exclusivamente** para uso de la Junta de Farmacia. No obstante, la administración y el uso que se le da al dinero, son dos asuntos distintos. El uso es el destino que se le da a los fondos; la administración es, en cambio, el manejo de éstos, que incluye la decisión de aprobar su desembolso para un uso determinado, tomando en consideración si éste será uno adecuado, conveniente, o esencial, dependiendo de las pautas a seguir para aprobar el desembolso, y concluir así si se trata de un uso autorizado conforme a la ley. Por esta razón, aunque el inciso (s) del Artículo 3.02 de la Ley Núm. 247 identifica una “cuenta especial” donde se depositarán los fondos que provienen del cobro de los derechos correspondientes a la Junta de Farmacia, para el uso exclusivo de ésta, lo cierto es que, tal como indicamos previamente, en ese mismo inciso se alude al Artículo 4.15 del estatuto, el cual en su inciso (d) señala que “[t]odos los fondos que la Junta recaude por los derechos establecidos en este subcapítulo ingresarán al Fondo de Salud”.

Ello es acorde, además, con lo dispuesto por la Ley Núm. 11, cuando en su Artículo 9 dispone que el dinero proveniente del cobro de derechos por las diferentes Juntas ingresarán al Fondo de Salud, y serán para uso exclusivo de la División de Juntas Examinadoras del Departamento de Salud. Esta división es la unidad del Departamento de Salud que maneja y aprueba el desembolso y la distribución de los fondos destinados al uso y beneficio de las Juntas Examinadoras. 24 L.P.R.A. § 3009. Se trata de un fondo común para todas las Juntas Examinadoras, y cuyo dinero sólo podrá utilizarse para cubrir los gastos de funcionamiento y las necesidades de estas juntas para cumplir sus objetivos.

Reiteramos que el hecho de que la Ley Núm. 247 establezca que el dinero proveniente de los derechos cobrados por la Junta de Farmacia se mantendrán en una “cuenta especial”, que ingresarán al **Fondo de Salud**, y que se usarán exclusivamente para esa Junta, **no** contradice ni se opone o deroga el Artículo 9 de la Ley Núm. 11. Significa que el dinero se va a identificar de manera separada para que se utilice únicamente en beneficio de la Junta de Farmacia, pero, de igual modo, ingresarán en el Fondo de Salud y **serán manejados por la División de Juntas**, aunque se invertirán sólo en la Junta de Farmacia. La letra de ambos estatutos es meridiana, por lo que no se requiere mayor ejercicio de interpretación. Así, el Fondo de Salud sigue siendo administrado por el Departamento de Salud, aunque exista una cuenta especial para el uso exclusivo de la Junta de Farmacia.

A lo anterior aboga el hecho de que, como hemos mencionado, en el Artículo 3.02(t)(3) de la Ley Núm. 247, supra, se especificó palmariamente que cualquier otro dinero recibido de **otras fuentes que no sean del Estado**, y que **no constituyan ingresos por concepto del cobro de derechos**, sí serán mantenidos **por la Junta** en una “cuenta aparte”, y podrán ser usados por ésta, siempre dando cuenta de su utilización al Departamento de Salud. La ley establece, así, sin duda alguna, un trato

especial y diferenciado respecto a los fondos obtenidos del cobro de derechos, que sí ingresarán al Fondo de Salud y serán manejados por el Departamento de Salud. También constituye un dato importante que sustenta esta conclusión el hecho de que el Artículo 4.15 de la Ley Núm. 247, supra, establece, además, en su inciso (c) que los derechos se pagarán en “cheque o giro a nombre del Secretario de Hacienda”.

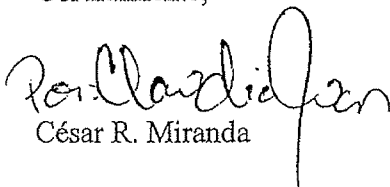
En consecuencia, nos reafirmamos en nuestra conclusión de que la Junta de Farmacia no tiene autonomía administrativa ni fiscal ante el Departamento de Salud. Aunque se disponga que los fondos obtenidos del cobro de derechos son de su uso exclusivo y no pueden ser empleados en otros destinos o para otras juntas examinadoras, su administración, manejo y la aprobación de su utilización corresponde en todo caso a dicha agencia, y no a la Junta de Farmacia.

La ORCPS, como unidad administrativa interna del Departamento de Salud, actúa como mera división receptora perteneciente al mencionado Departamento, por lo que en definitiva los fondos se estarían entregando directamente al Departamento a través de la ORCPS, que es la Oficina designada para ello.

III. CONCLUSIÓN

Luego del análisis legal que antecede, nos reafirmamos en las conclusiones y los fundamentos de derecho esbozados en nuestra Opinión del 4 de noviembre de 2016. Por tanto, lamentamos no acceder a su solicitud de reconsideración. De esta forma, nuestra Opinión queda vigente en todos sus aspectos. Enfatizamos nuevamente que, conforme al estado de Derecho vigente antes discutido, todos los fondos recaudados por el cobro de derechos ingresarán al Fondo de Salud y aunque serán para uso exclusivo de la Junta de Farmacia –no pudiendo emplearse en otros destinos ni utilizarse para otras juntas examinadoras–, su administración y la aprobación de los desembolsos corresponde al Departamento de Salud.

Cordialmente,


César R. Miranda

cc Dra. Ana C. Ríus Armendáriz
Secretaria
Departamento de Salud
PO Box 70184
San Juan, Puerto Rico 00936-8184