



18 de septiembre de 2013

Consulta Núm. 15771

Hacemos referencia a su consulta recibida el 30 de julio de 2013. En la misma, usted nos indica lo siguiente:

*"Me dirijo a usted en representación de Encanto Restaurants, Inc. para solicitar orientación en relación a la interpretación de la Ley Núm. 59 del año 1997 conocida como; Ley para Reglamentar las Pruebas de Detención de Sustancias Controladas en el Sector Laboral Privado. En la actualidad nos encontramos revisando nuestra política de análisis de drogas y ha surgido controversia en relación al proceso de sorteo.*

*Como marco de referencia le expongo que nuestra compañía cuenta con 184 unidades operacionales alrededor de toda la isla y empleamos aproximadamente un total de 4,400 empleados. Contamos con un laboratorio subcontratado que realiza un sorteo de unidades operacionales en forma de azar, y éstos proceden a anunciarnos mensualmente la unidad donde se estará llevando a cabo la prueba de dopaje. Sin embargo al revisitar la ley encontramos una discrepancia entre nuestro método y el señalado en la ley y cito:*

*Art. 3*

*(j) "Sorteo" consistirá de la colocación de números de empleados mediante lotería, tómbola o cualquier otro método, se seleccionarán por mera casualidad aquellos empleados que deberán someterse a la prueba.*

*Entendemos que cumplimos con la esencia del inciso y cito: "se seleccionarán por mera casualidad aquellos empleados que deberán someterse a la prueba", por cuyo motivo garantizamos que nuestro método nos es caprichoso, manipulado o discriminatorio. Sin embargo, es evidente que nuestro sistema no utiliza números de empleados sino los números de las unidades operacionales dispersadas por toda la isla.*

*Le exhortamos a que nos ofrezcan dirección, validando o descartando el método de sorteo que hemos utilizado y posibles recomendaciones sobre cursos a seguir. Muchas gracias por el tiempo dedicado a leer nuestra petición, esperamos su respuesta.*



Comenzamos nuestro análisis invocando la Ley Núm. 15 de 14 de abril de 1931, según enmendada, conocida como *Ley Orgánica del Departamento del Trabajo y Recursos Humanos*, la cual establece que, como organismo público, estamos llamados a patrocinar y alentar los intereses y el bienestar de los trabajadores de Puerto Rico; así como laborar por mejorar sus condiciones de vida y de trabajo, y promover sus oportunidades para obtener empleos lucrativos. El Departamento del Trabajo y Recursos Humanos (DTRH) tiene, además, la responsabilidad ministerial de propiciar la paz laboral e implantar, desarrollar y coordinar la política pública y los programas dirigidos a la formación y capacitación de los recursos humanos indispensables para cubrir las necesidades del sector laboral.<sup>1</sup>

Conforme a las facultades y deberes que nos otorga nuestra Ley Orgánica, la Oficina de la Procuradora del Trabajo, la cual está adscrita a la Oficina del Secretario del Trabajo y Recursos Humanos, tiene entre sus funciones el emitir opiniones legales generales sobre la interpretación e implantación de las leyes protectoras del trabajo, a fin de orientar a los trabajadores, patronos y al público en general. Lo anterior con el propósito de reducir a un mínimo los conflictos obreros-patronales y violaciones a los estatutos y su reglamentación que administra el DTRH.

A pesar de lo antes expresado, la Oficina de la Procuradora del Trabajo tiene como norma el abstenerse de emitir opiniones en reclamaciones o asuntos que estén, o que pudieran estar, en el presente o en el futuro, ante la consideración de un organismo administrativo, o ante el escrutinio judicial, o que puedan ser objeto de investigación o adjudicación, en cualquier momento por el DTRH. Tampoco se emitirá una opinión basada en hechos asumidos.

En vista de lo anteriormente expuesto, destacamos que no atenderemos de forma directa situaciones de la ciudadanía o empleados particulares, más allá de una orientación general, por escrito, a solicitud de parte, sobre las disposiciones estatutarias en materia laboral. Reiteramos que no somos un foro para canalizar querellas o adjudicar controversias.

Establecido lo anterior, y en relación a la consulta solicitada, la Ley Núm. 59 de 8 de agosto de 1997, *Ley para Reglamentar las Pruebas de Detección de Sustancias Controladas en el Sector Laboral Privado*, fue promulgada con el propósito de “refrendar y establecer ciertos criterios para viabilizar el que los patronos que antes de la aprobación de la Ley no han desarrollado e implantado programas para la detección del uso de drogas en sus talleres de trabajo, puedan establecer los mismos”.<sup>2</sup> Conforme su Exposición de Motivos no debe interpretarse la Ley Núm. 59, *supra*, a los efectos de restringir las pruebas de detección de sustancias controladas que se realizan en el sector laboral privado.<sup>3</sup> Por el contrario, su propósito es facilitar la implantación de las pruebas de detección de sustancias controladas en dicho sector.

A tenor con lo anterior, la Ley Núm. 59 establece unas guías para exhortar a los patronos de Puerto Rico a implantar programas de detección de sustancias controladas, y que de así hacerlo, cumplan con lo dispuesto en dicha Ley. Establece además unas causas de acción a favor de todo empleado o candidato a empleo en las siguientes circunstancias:

---

<sup>1</sup> Véase Sección 2 de la Ley Núm. 15, *antes citada*.

<sup>2</sup> *Exposición de Motivos de la Ley Núm. 59, supra*.

<sup>3</sup> *Id.*

(1) El patrono tomó acción disciplinaria contra el empleado, o rehusó emplear a un candidato a empleo, basado en un resultado erróneo de la prueba y el patrono confió en dicho resultado mediando dolo, culpa o negligencia.

(2) El patrono que cause daño a la reputación del empleado, o del candidato a empleo, revelando el resultado de la prueba, mediando dolo, culpa o negligencia.

El Artículo 5 de la mencionada ley dispone los requisitos que deberá contener el programa de pruebas de detección de sustancias controladas. A estos efectos, en esencia dispone lo siguiente:

1. Las pruebas deberán conducirse para todos los empleados y candidatos a empleos de manera consistente y uniforme.
2. Deberá haber un programa escrito, adoptado por el patrono y notificado a los empleados mediante entrega de copia del mismo.
3. Las pruebas se administrarán de acuerdo con el programa adoptado por el patrono, mediante reglamento, el cual será notificado a todos sus empleados y candidatos a empleo.
4. El patrono sufragará los gastos de las pruebas de detección de sustancias controladas.
5. Las pruebas se harán mediante muestra de orina, salvo circunstancias en que no sea posible tomar la misma, y se administrará de acuerdo con los procedimientos analíticos y de cadena de custodia de muestra científicamente aceptables, de modo tal que se proteja al máximo la intimidad del empleado, y de conformidad con el "Mandatory Guidelines for Federal Workplace Drug Testing Program".
6. Las pruebas sobre las muestras se llevarán a cabo de acuerdo con los procedimientos analíticos científicamente aceptables para ese tipo de prueba, por un laboratorio certificado según se recomienda en el "Mandatory Guidelines for Federal Workplace Drug Testing Program".
7. Todo empleado podrá ser sometido a un máximo de dos pruebas al año, a menos que en una de estas pruebas se haya obtenido un resultado positivo debidamente corroborado o como parte de un programa de consejería, tratamiento o rehabilitación.
8. Antes de que el patrono pueda tomar acción disciplinaria basado en el resultado positivo de una prueba, dicho resultado tendrá que ser verificado mediante prueba de laboratorio confirmatoria.

El Artículo 6 reafirma la confidencialidad del procedimiento al establecer que "[t]oda la información y documentación que se recopile sobre un empleado, incluso el resultado de la prueba para detectar la presencia de sustancias controladas, será confidencial y se mantendrá separada del expediente de personal."

Por su parte, el Artículo 9 establece que "[t]odo patrono podrá establecer un programa de pruebas de detección de sustancias controladas para promover la salud y el bienestar de sus empleados, según métodos de selección por sorteo, que escoja de manera objetiva." Conforme las definiciones establecidas en la Ley Núm. 59, *supra*, "[s]orteo" consistirá de la colocación de números de empleados mediante lotería, tómbola o cualquier otro método, se seleccionarán por mera casualidad aquellos empleados que deberán someterse a la prueba." A estos efectos, si bien la Ley Núm. 59 le otorga cierta discreción al patrono de escoger de manera objetiva el método de

sorteo que utilizará, ésta provee la definición que restringe los métodos que habrán de utilizarse al definir el sorteo como 'la colocación de números de empleados mediante lotería, tómbola o cualquier otro método'.

Según observamos, la Ley Núm. 59 es escueta al establecer que el patrono puede utilizar cualquier método de sorteo que entienda, y a la vez establece que el sorteo se deberá hacer mediante la colocación de los números de empleados mediante lotería, tómbola o cualquier otro método. No obstante, destaca que el método utilizado deberá ser uno que por mera casualidad seleccione los empleados que deberán someterse a la prueba. A estos efectos, si bien podría ser válido cualquier otro método de selección para realizar las pruebas a los empleados, la Ley no es clara en este sentido. Por un lado, observamos que la Ley establece unos parámetros a seguir, mientras se le intenta dar cierta discreción al patrono al establecer el procedimiento para implementar las pruebas de detección de sustancias controladas. En este aspecto, corresponde hacer un análisis de los Informes preparados por la Cámara de Representantes y el Senado de Puerto Rico, en atención al P. de la C. 70, que posteriormente se convirtió en la Ley Núm. 59, *supra*.

En torno al Informe preparado por la Cámara de Representantes y emitido el 4 de junio de 1997, observamos que este cuerpo legislativo, luego de evaluar las diferentes ponencias de las partes interesadas adoptó ciertas enmiendas al texto de la Ley.<sup>4</sup> Tomando en consideración que varias compañías ya realizaban las pruebas de detección de sustancias controladas, la Cámara de Representantes decidió legislar la forma en que se suministrarían dichas pruebas para evitar así toda posible violación de los derechos fundamentales de todo ciudadano.<sup>5</sup>

Mediante su Informe, la Cámara de Representantes reconoce que "el derecho a la intimidad como derecho fundamental no debe ser violado ni debe haber actos de intromisión por parte del Estado, ni de cualquier persona privada."<sup>6</sup> Citando al Tribunal Supremo de Puerto Rico en Pueblo v. Falú Martínez,<sup>7</sup> la Cámara de Representantes establece que "[e]stos derechos fundamentales sólo tolerarán la intromisión cuando así lo requieran factores de salud y seguridad pública y se demuestren circunstancias especiales de amenaza real a nuestra seguridad, un grave peligro para el orden social, o cualquier otro interés apremiante del Estado."<sup>8</sup> Tomando esto en consideración, la Cámara de Representantes y el Senado aprobaron el texto de la Ley Núm. 59 con el propósito de facilitar la implementación de las pruebas de detección de sustancias controladas en el sector privado.

En lo que respecta al término 'sorteo', el Informe establece que se añade el mismo "debido a que ésta será la forma aceptada de realizar las pruebas en el trabajo." Indica el Informe que este término no debe ser confundido con el término 'azar', el cual "se refiere a cuando el supervisor o patrono llega al área de trabajo y escoge sin ningún mecanismo confiable de imparcialidad los empleados que se someterán a las pruebas de drogas."

---

<sup>4</sup> Véase Informe del P. de la C. 70, del 4 de junio de 1997, 13ra Asamblea Legislativa, 1ra Sesión Ordinaria.

<sup>5</sup> *Id.*, a la p. 20.

<sup>6</sup> *Id.*, a la p. 26.

<sup>7</sup> 116 D.P.R. 828, 839 (1986)

<sup>8</sup> *Id.*, a la p. 26-27.

Una vez la medida fue aprobada en la Cámara de Representantes, el Senado añadió un artículo 9, ("Programa de pruebas por sorteo") "para cobijar los programas existentes en las entidades del sector privado y para promover que otras inicien o expandan los programas de pruebas de detección de sustancias controladas."<sup>9</sup> En vista de lo anterior, observamos que la intención legislativa propende a otorgar cierta flexibilidad a los patronos para viabilizar que éstos establezcan el programa de detección de sustancias controladas que estimen conveniente. Cónsono con lo anterior, el Informe de la Cámara dispone que "el limitarle al patrono para que sea sólo el programa que dispone esta medida no cumpliría con el propósito de la misma que es exhortar y autorizar al patrono a establecer el programa que estime conveniente."<sup>10</sup> La exigencia pues es a que haya un 'mecanismo confiable de imparcialidad' para realizar las pruebas por sorteo.

No obstante lo anterior, la Ley Núm. 59 se promulga con el propósito de evitar toda posible violación de los derechos fundamentales de todo ciudadano, ya que en ese momento había patronos que se encontraban realizando estas pruebas sin ningún tipo de reglamentación. Ello podría tener el efecto de violentar los derechos de los empleados. Así, se establecen las guías para realizar las pruebas, las cuales los patronos han de seguir.

Establecido lo anterior, procede revisar la jurisprudencia interpretativa relacionada a las pruebas de detección de sustancias controladas en el empleo y los requisitos en torno a la implementación de las mismas.

La jurisprudencia del Tribunal Supremo Federal ha resuelto que las pruebas compulsorias de drogas son invasivas a la intimidad y que constituyen registros para efectos de las protecciones constitucionales que otorga la Constitución de los Estados Unidos. En el contexto de las pruebas para detectar posible consumo de sustancias controladas por empleados públicos, el Tribunal Supremo Federal ha resuelto que la intrusión corporal que supone la administración de este tipo de pruebas está sujeta a las limitaciones que impone la Cuarta Enmienda Federal.<sup>11</sup> No obstante lo anterior, el Tribunal Federal ha resuelto que ello no implica que sea necesaria una orden judicial para poder realizar estas pruebas ni requiere una sospecha individual, e incluso ha resuelto que no viola la Constitución el requerir pruebas de drogas a empleados en funciones sensitivas relativas a la salud, el orden o la seguridad.<sup>12</sup> En el caso específico de pruebas administradas a los empleados, su validez constitucional al amparo de la protección contra registros y allanamientos irrazonables depende de un análisis de su razonabilidad.<sup>13</sup>

Por su parte, el Tribunal Supremo de Puerto Rico ha adoptado los principios esenciales de la jurisprudencia del Supremo Federal. No obstante, nuestro Más Alto Foro Judicial no ha tenido la oportunidad de analizar la legislación local relacionada a las pruebas de sustancias controladas

---

<sup>9</sup> Véase Informe Conjunto sobre el P. de la C. 70, del 24 de junio de 1997, a la p. 7.

<sup>10</sup> Informe del P. de la C. 70, del 4 de junio de 1997, *supra*, a la p. 34.

<sup>11</sup> National Treasury Employees Union v. Von Raab, 489 U.S. 602 (1989) (afirmando en la pág. 617, "collection and testing of urine intrudes upon expectations of privacy that society has long recognized as reasonable").

<sup>12</sup> Véase los casos Chandler v. Miller, 520 US 305 (1997); Vernonia School District v. Acton, 515 US 646 (1995); National Treasury Employees Union v. Von Raab, 489 US 656 (1989); y Skinner v. Reilway Labor Executives Assn., 489 US 602 (1989)

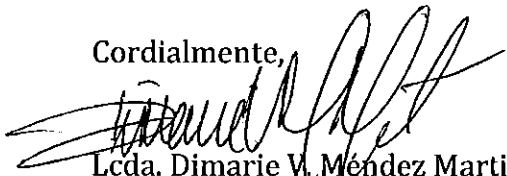
<sup>13</sup> Chandler v. Miller, 520 U.S. 305 (1997); Skinner v. Railroad Labor Executives' Association, 489 U.S. 602 (1989).

en el empleo sea público o privado. La única jurisprudencia encontrada no evalúa la validez constitucional del proceso de las pruebas sino que analiza únicamente si procedía o no, a base de la reglamentación ejecutiva vigente en ese entonces, la destitución de un empleado de la Administración de Instituciones Juveniles por dar positivo a sustancias controladas en una prueba de drogas.<sup>14</sup> En este caso, el Tribunal Supremo de Puerto Rico validó la destitución basada en las pruebas realizadas utilizando el criterio de 'razonabilidad'.<sup>15</sup>

Al evaluar la jurisprudencia relacionada a las pruebas de sustancias controladas en el empleo, observamos que los tribunales hacen énfasis en su legalidad sujeta a un criterio de razonabilidad. En este aspecto, aun cuando la Ley Núm. 59 favorece las pruebas de detección de sustancias controladas en el sector privado, éstas tienen que cumplir con lo dispuesto en dicha Ley. Si bien la Ley Núm. 59 otorga discreción al patrono para establecer el programa de detección de sustancias controladas que estime conveniente, entendemos que las guías están para dirigir a los patronos y así evitar cualquier tipo de violación de derechos de los empleados. Así, aun cuando la Ley Núm. 59 no es clara en torno a la exclusión de cualquier otro método confiable de imparcialidad, en la medida que usted como patrono no está siguiendo el método específico de sorteo según definido en la Ley Núm. 59<sup>16</sup>, entendemos que es recomendable reevaluar su sistema de pruebas de sustancias controladas para atemperarla a lo dispuesto en la Ley y así evitar una posible reclamación en el futuro.

Esperamos que esta información le resulte útil.

Cordialmente,



Lcda. Dimarie V. Méndez Martín  
Procuradora del Trabajo

<sup>14</sup> *Soto v. Adm. Inst. Juveniles*, 148 D.P.R. 810 (1999).

<sup>15</sup> *Soto v. Adm. Inst. Juveniles*, *supra*, a la p. 821 (1999).

<sup>16</sup> Indica en su misiva que "nuestro sistema no utiliza números de empleados sino los números de las unidades operacionales dispersadas por toda la isla".