



ESTADO LIBRE ASOCIADO DE
PUERTO RICO

Departamento del Trabajo
y Recursos Humanos

9 de septiembre de 2015

CONSULTA NÚM. 15,803

Acuso recibo de su consulta enviada con fecha del 18 de agosto de 2015. En la misma usted reseña que durante la fecha del 1 de abril del presente envió mediante correo electrónico, una consulta relacionada a ciertas disposiciones de la Ley Núm. 59 de 8 de agosto de 1997, *según enmendada, Ley para Reglamentar las Pruebas para la Detección de Sustancias Controladas en el Sector Laboral Privado*. Se desprende de su comunicación que durante la fecha del 30 de julio de 2015 envió un correo electrónico para indagar sobre el estatus de la solicitud. No habiendo recibido contestación, el 18 de agosto del presente se comunicó con nuestra oficina para darle seguimiento a su solicitud de consulta. En esa ocasión le indicamos que el correo electrónico al cual envió las mencionadas comunicaciones no estaba funcionando, por lo que le instruimos a enviar nuevamente su consulta a las direcciones que están operando.

En síntesis su consulta plantea las siguientes interrogantes:

- Un patrono que en nuestra jurisdicción cuenta con una fuerza laboral pequeña, la cual está supervisada directamente por un solo individuo. ¿Cómo se puede establecer la sospecha individualizada que requiere el Artículo Núm. 8 de la Ley Núm. 59, *antes citada*? ¿Cabe la posibilidad de que se puede fundamentar en la opinión de un supervisor que está localizado en Puerto Rico y otro en los Estados Unidos que advenga en conocimiento de la situación a través del primero?
- ¿Qué sucede cuando es un empleado el que tiene la sospecha de su supervisor, el único que hay en las operaciones, está bajo los efectos o es usuario de sustancias controladas?



¿Se puede someter a ese supervisor a una prueba de detección de sustancias controladas fundamentada en la observación del empleado?

- En virtud del Artículo 9 de la Ley Núm. 59, *antes citada*, y en la medida de que no se esté seleccionando a un empleado en particular, ¿es permisible que el patrono someta a todos los empleados a una prueba de detección de sustancias controladas, en vez de seleccionar una muestra?

Comenzamos nuestro análisis invocando la Ley Núm. 15 de 14 de abril de 1931, *según enmendada*, *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.

El Secretario del Trabajo y Recursos Humanos ha delegado en la Oficina de la Procuradora del Trabajo la facultad de establecer la política pública del DTRH en cuanto a la interpretación de la legislación protectora del trabajo que éste administra.¹ Esta dependencia tiene entre sus funciones la de emitir opiniones legales sobre la interpretación e implantación de las leyes protectoras del trabajo, a fin de orientar a los trabajadores, a los patronos y al público en general, con el propósito de reducir a un mínimo los conflictos obrero- patronales y las violaciones a los estatutos que administra esta agencia.

La Oficina de la Procuradora del Trabajo tiene como norma abstenerse de emitir opiniones sobre consultas que puedan ser objeto de investigación, en cualquier momento, por las oficinas del DTRH. Más aún, en aquellas circunstancias que las mismas estén o puedan estar ante la consideración de un organismo administrativo o ante el escrutinio judicial. Además, esta oficina no interviene o emite opiniones en relación a asuntos que envuelvan la validez de las disposiciones contractuales. Asimismo esta Oficina tampoco emite opiniones sobre consultas relacionadas a leyes y asuntos que están fuera de la jurisdicción del DTRH.

En relación a su consulta, la Ley Núm. 59, *antes citada*, fue promulgada con el propósito "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".² Conforme a su Exposición de Motivos, no debe interpretarse la Ley Núm. 59, *antes citada*, a los efectos de restringir las pruebas de detección del uso de drogas que se realizan en el sector privado.³ Por el contrario, su

¹ Véase, *Jiménez vs. General Inst., Inc.* 170 D.P.R. 14, página 37 (2007).

² Exposición de Motivos de la Ley Núm. 59, *antes citada*.

³ *Id.*

propósito es facilitar la implantación de las pruebas de detección de sustancias controladas en dicho sector.

El Artículo 2 de la Ley Núm. 59, *antes citada*, establece que esta legislación además, tiene la finalidad de promover la salud y seguridad de los trabajadores y, consecuentemente de la comunidad en general. A su vez, provee las salvaguardas necesarias para la protección de la intimidad e integridad personal del individuo afectado. Igualmente señala que, los planes que establezcan los patronos deben de tener el propósito de educar e informar a sus empleados sobre los riesgos a la salud asociados con el uso indebido de sustancias controladas. Además, el patrono deberá proveer a sus empleados un programa de asistencia, tratamiento y orientación para su rehabilitación.

La Ley Núm. 59, *antes citada*, establece unas guías para exhortar a los patronos de Puerto Rico a implantar programas de detección de sustancias controladas, y que de así hacerlo, obligarlos a con sus disposiciones. Esta legislación cuenta con una causa de acción a favor de todo empleado o candidato de empleo en las siguientes circunstancias:

- (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.⁴

Es importante mencionar que, esta legislación dispone que el concepto *Sospecha Razonable Individualizada* significa lo siguiente:

“Es la convicción moral de que una persona específica está bajo los efectos, la influencia o es usuaria de sustancias controladas, independientemente de que luego se establezca o no tal hecho. Dicha sospecha deberá estar fundamentada en factores observables y objetivos, tales como:

- (1). Observación directa del uso o posesión de sustancias controladas.
- (2). Síntomas físicos que adviertan estar bajo la influencia de una sustancia controlada.
- (3). Un patrón reiterado de conducta anormal o comportamiento errático en el empleo.

La sospecha razonable individualizada debe ser establecida, en cuanto menos, por dos (2) supervisores del empleado, de los cuales uno deberá ser el supervisor directo (énfasis nuestro).”⁵

⁴ Artículo 4, *Responsabilidad del Patrono*, Ley núm. 159, *antes citada*, 29 L.P.R.A. § 161a.

⁵ Artículo 3, *Definiciones*, Ley Núm. 59, *antes citada*, 29 L.P.R.A. §161.

Debemos llamar la atención a que del historial legislativo de la Ley Núm. 59, *antes citada*, surge lo siguiente:

“En el término SOSPECHA RAZONABLE INDIVIDUALIZADA se le añade para determinar si existe o no sospecha razonable el supervisor que recomienda las pruebas debe brindarle todas la pruebas a un supervisor de mayor jerarquía para que este [sic] determine existe la sospecha (énfasis nuestro).”⁶

Por su parte, la Ley Núm. 59, *antes citada*, define el concepto *Empleado* como:

“Cualquier persona empleada, con remuneración o sin ella, en cualquier lugar de empleo, por un patrono. Incluye a los empleados temporeros, provisionales, en período probatorio y regulares.”⁷

Surge del Historial Legislativo que, está disposición fue enmendada para incluir a todo tipo de empleado.⁸ El *Primer Informe Positivo de la Cámara al P. de la C. 70*, establece lo siguiente:

“En EMPLEADO se le añade “Incluye a los empleados temporeros, provisionales, en periodo probatorio y regulares.” con el propósito de no limitar el término que se considerara [sic] como empleado y así evitar cualquier duda (énfasis nuestro).”⁹

Es importante señalar que, el Artículo 5 de la Ley Núm. 59, *antes citada*, establece que las pruebas de detección de sustancias controladas deberán conducirse para todos los empleados y candidatos de empleo de manera consistente y uniforme.¹⁰ De acuerdo con los términos de un programa escrito, adoptado por el patrono y notificado a los empleados, mediante entrega de copia del mismo.¹¹ Éste deberá contener su fecha de vigencia e identificará que su adopción está autorizada en virtud de la Ley Núm. 59, *antes citada*. Estas normas deberán ser uniformes y no discriminatorias.¹²

En cuanto a la primera interrogante, la Ley Núm. 59, *antes citada*, establece que entre los dos supervisores necesarios para establecer la sospecha razonable individualizada, solamente uno debe ser el supervisor directo del empleado. Por lo que entendemos, que es posible de que se pueda fundamentar en la opinión de un supervisor que está localizado en Puerto Rico y otro en los Estados Unidos y advenga en conocimiento de la situación a través del primero.

En relación a la segunda interrogante, la Ley Núm. 59, *antes citada*, define el término empleado como cualquier persona empleada con remuneración o sin ella. Es importante señalar que la Ley

⁶ *Informe Positivo de la Cámara de Representantes de Puerto Rico al P. de la C. 70*, 13ra. Asamblea Legislativa, a la página 31.

⁷ *Id.*

⁸ *Informe Positivo de la Cámara de Representantes de Puerto Rico al P. de la C. 70*, 13ra. Asamblea Legislativa, a la página 29.

⁹ *Id.*

¹⁰ Artículo 5, *Requisitos, Detección de Sustancias Controladas*, 29 L.P.R.A. § 161b.

¹¹ *Id.*

¹² *Id.*

no hace distinción entre categorías de empleados. Surge del Historial Legislativo de este estatuto que fue la intención del legislador no limitar el alcance del referido término. Por lo que, resulta forzoso concluir que, los supervisores están dentro del ámbito de la Ley Núm. 59, *antes citada*.

Según mencionamos, la Ley Núm. 59, *antes citada*, requiere que las pruebas de detección de sustancias controladas deberán ser conducidas a todos los empleados de manera consistente y uniforme. Igualmente, establece que estas pruebas sean realizadas de acuerdo a los términos de un programa adoptado por el patrono y notificado a los empleados.

Por lo que recomendamos que, al momento del patrono formular las normas para establecer los procesos de las pruebas de detección de sustancias controladas, éste incluya una disposición en la cual un empleado pueda reportar este tipo de situación al oficial de recursos humanos, para que éste refiera el asunto a dos oficiales de mayor jerarquía, para que sean éstos los que inicien el proceso para determinar la sospecha razonable individualizada del supervisor. Igualmente sugerimos que en la normativa se incluya una disposición que establezca que los empleados que reporten a un supervisor estarán protegidos en contra de represalias en virtud de la Ley Núm. 115 de 20 de diciembre de 1991, *según enmendada*.

En cuanto a la tercera interrogante planteada en su comunicación debemos señalar que el Artículo 9 de la Ley Núm. 59, *antes citada*, dispone que:

"Todo 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 (énfasis nuestro)."¹³

Según surge del historial legislativo de la Ley núm. 59, *antes citada*, fue la intención de sus autores regular la forma en que se van a suministrar las pruebas para la detención de sustancias controladas, para evitar así toda posible violación de los derechos fundamentales de todo ciudadano.¹⁴

Al respecto, debemos señalar que, 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 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.¹⁵ No obstante, 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

¹³ Artículo 9, *Programa de pruebas por sorteo*, Ley Núm. 59, *antes citada*, 29 L.P.R.A. § 161f.

¹⁴ Véase Informe de la Cámara de Representantes sobre el P. de la C. 70, del 4 de junio de 1997, 13ra. Asamblea Legislativa, a la página 20.

¹⁵ *National Treasury Employees Union v. Von Raab*, 489 U.S. 656(1989) (afirmando en la pág. 671, "collection and testing of urine intrudes upon expectations of privacy that society has long recognized as reasonable").

sensitivas relativas a la salud, el orden o la seguridad.¹⁶ 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.¹⁷

Para efectos de la aplicación de la Ley Núm. 59, *antes citada*, el término "Sorteo" significará lo siguiente:

"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."¹⁸

En relación al mencionado término, surge del trámite legislativo de la Ley Núm. 59, *antes citada*, la siguiente observación:

"Se añadió el término "SORTEO" debido a que esta será la forma aceptada de realizar las pruebas en el trabajo. Por tal razón no debe ser confundida con el término al azar. Este último término, pruebas al azar, 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" (*énfasis nuestro*)."¹⁹

El 18 de septiembre de 2013 esta Oficina emitió la Consulta Núm. 15771, la cual versa sobre el método de sorteo para las pruebas de detección de sustancias controladas para una empresa que contaba en aquel entonces con 184 unidades operacionales. En aquella ocasión señalamos lo siguiente:

"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, entendemos que es recomendable reevaluar su sistema de pruebas de sustancias controladas para atemperarla a lo dispuesto en la Ley (*énfasis nuestro*) y así evitar una posible reclamación en el futuro."

¹⁶ 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)

¹⁷ *Chandler v. Miller*, 520 U.S. 305 (1997); *Skinner v. Railroad Labor Executives' Association*, 489 U.S. 602 (1989).

¹⁸ Artículo 3, Definiciones, Ley Núm. 59, *antes citada*, 29 L.P.R.A. § 161.

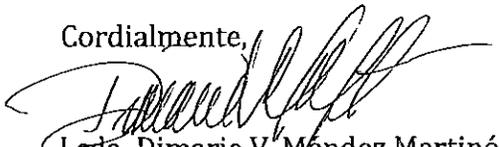
¹⁹ *II Informe Positivo de la Cámara de Representantes de Puerto Rico al P. de la C. 70*, 13ra. Asamblea Legislativa a la página 33.

Según se desprende de lo anteriormente discutido, entendemos que el patrono no deberá someter a todos sus empleados a una prueba de detección de sustancias controladas a la misma vez. La Ley Núm. 59, *antes citada*, incluye el método de sorteo "debido a que ésta será la forma aceptada de realizar las pruebas en el trabajo" ya que el mismo constituye un "mecanismo confiable de imparcialidad". Las guías establecidas promueven un balance entre los intereses del patrono de proteger su propiedad y la seguridad de sus trabajadores y el interés del empleado de que su derecho a la intimidad no sea violado. El que las pruebas sean realizadas por sorteo garantiza que no se le violenten los derechos a los empleados, ni que arbitraria y caprichosamente se tomen acciones adversas en contra de éstos.

En el caso de que el patrono tenga una sospecha de que alguno de sus trabajadores consuma sustancias controladas dentro y/o fuera del lugar del empleo, la Ley Núm. 59, *antes citada*, contempla el mecanismo de *Sospecha Razonable Individualizada*, el cual permite que un supervisor de mayor jerarquía determine si existe sospecha luego de analizar todas las pruebas sometidas por el supervisor inmediato.

Esperamos que esta información le sea de utilidad.

Cordialmente,



Lcdá. Dimarie V. Méndez Martinó
Procuradora del Trabajo