

LAS PRUEBAS DE DETECCIÓN DE SUSTANCIAS CONTROLADAS A  
LOS JUECES EN PUERTO RICO

ARTÍCULO

*Tanishka Colón Cruz\**

*Independencia y responsabilidad son dos cualidades que deben concebirse como formando una unidad inescindible; el juez es independiente porque asume la responsabilidad de sus actos y es responsable por ser independiente y porque su independencia no degenera en arbitrariedad.<sup>1</sup>*

I. Introducción .....	695
II. La norma establecida en <i>Chandler v. Miller</i> .....	698
III. En Puerto Rico, ¿es un problema real o simbólico? .....	711
IV. ¿A quién le toca decidir si se implementan estas pruebas a los jueces? ¿A la Rama Judicial o a la Rama Legislativa?.....	717
V. Las juezas y los jueces no están por encima de la ley.....	721
VI. Conclusión .....	724

**I. Introducción**

Hace más de diez años nuestro Tribunal Supremo expresó que el uso y abuso de sustancias controladas constituía un serio problema en la sociedad puertorriqueña, de cuyas consecuencias el escenario de trabajo no estaba inmune.<sup>2</sup> Esta es una realidad que aún estamos viviendo en nuestra sociedad contemporánea.

---

\* Estudiante de tercer año de la Facultad de Derecho de la Universidad Interamericana de Puerto Rico y miembro del Cuerpo de Redactores de la Revista Jurídica. Deseo darle un especial agradecimiento al profesor Carlos Ramos por su colaboración en la redacción de este artículo.

<sup>1</sup> Juan Montero Aroca, *Independencia y responsabilidad del juez* 93 (Editorial Civitas 1990). La referencia es una cita de Pietro-Castro incluida en este tratado.

<sup>2</sup> *Soto. v. Adm. Inst. Juveniles*, 148 D.P.R. 810, 819 (1999).

Es una realidad que, para quien la sufre, trasciende del ámbito personal hacia el entorno laboral.

En nuestro ordenamiento jurídico existen leyes que regulan las pruebas de detección de sustancias controladas, tanto en el sector privado como en el sector público. Cuando se trata de un patrono privado y no hay claros indicios que haya motivación ni participación del gobierno, entonces no hay acción del Estado y, por lo tanto, no hay problema relacionado a la Cuarta Enmienda federal.<sup>3</sup> La controversia que atenderemos gira en torno a la protección que contiene la Cuarta Enmienda contra registros y allanamientos irrazonables, la cual protege a la persona, sus pertenencias y su residencia.<sup>4</sup>

Los redactores de la Constitución de Estados Unidos adoptaron la Cuarta Enmienda para limitar el poder del gobierno de realizar registros, incluyendo el poder de llevar a cabo registros sin una sospecha individualizada.<sup>5</sup> La Constitución de Puerto Rico incluyó en su Carta de Derechos una disposición similar a la federal, sobre registros y allanamientos irrazonables.<sup>6</sup> Como vemos, tanto la Constitución federal como la nuestra proveen una protección contra intrusiones irrazonables por parte del gobierno en situaciones en que la persona tenga una expectativa razonable de intimidad.

Pero el problema se da cuando es el gobierno como patrono el que requiere las pruebas de detección de drogas, ya que la protección constitucional entra en la discusión. El Tribunal Supremo federal ha resuelto que, en el contexto de las pruebas para detectar el posible consumo de sustancias controladas por empleados públicos, la intrusión corporal que supone la administración de estas pruebas está sujeta a las limitaciones que impone la Cuarta Enmienda.<sup>7</sup>

Dentro del sector público, este tipo de pruebas se ha permitido, específicamente, para empleados que estén vinculados a áreas de seguridad o para aquellos empleados que trabajen directamente con la interdicción de drogas. Es por esto que “es legítimo el interés del Estado de establecer estrategias y programas que propendan a disuadir que los empleados públicos consuman sustancias controladas en y fuera de los centros de trabajo, y que hagan viable la rehabilitación de aquellos empleados usuarios o

---

<sup>3</sup> Const. EE. UU. enm. IV.

<sup>4</sup> La Cuarta Enmienda federal dispone: “The right of the people to be secure in their persons, houses, papers, and effects, against unreasonable searches and seizures, shall not be violated, and no Warrants shall issue, but upon probable cause, supported by Oath or affirmation, and particularly describing the place to be searched, and the persons or things to be seized.”

<sup>5</sup> Fabio Arcila, *Special Needs and Special Deference: Suspicionless Civil Searches in the Modern Regulatory State*, 56 Admin. L. Rev. 1223, 1237 (2004).

<sup>6</sup> La sección 10 del Artículo II de la Constitución del Estado Libre Asociado de Puerto Rico dispone: “No se violará el derecho del pueblo a la protección de sus personas, casas, papeles y efectos contra registros, incautaciones y allanamientos irrazonables. No se interceptará la comunicación telefónica. Sólo se expedirán mandamientos autorizando registros, allanamientos o arrestos por autoridad judicial, y ello únicamente cuando exista causa probable apoyada en juramento o afirmación, describiendo particularmente el lugar a registrar, las personas a detenerse o las cosas a ocuparse. Evidencia obtenida en violación de esta sección será inadmisibles en los tribunales”.

<sup>7</sup> *Soto*, 148 D.P.R. pág. 820.

con problemas de adicción”.<sup>8</sup> A pesar de la existencia de un interés legítimo por parte del Estado, este tipo de pruebas –para detectar posible consumo de sustancias controladas por empleados públicos– está sujeta a las limitaciones que impone la Cuarta Enmienda.<sup>9</sup>

Los tribunales deben hacer un balance de interés para determinar si el establecimiento del programa de pruebas de drogas crea una carga excesiva sobre la expectativa razonable de intimidad que ostenta el individuo objeto de la regulación.<sup>10</sup> Para que este tipo de intrusión a la intimidad se considere razonable y constitucionalmente válida, el interés gubernamental que se demuestre debe superar el reclamo de expectativa de intimidad individual.<sup>11</sup>

En Puerto Rico, la Rama Judicial no le requiere a los jueces someterse a pruebas de detección de sustancias controladas. La Ley para reglamentar las pruebas para la detección de sustancias controladas en el empleo en el sector público requiere de ciertos empleados y funcionarios que se sometan a pruebas de dopaje periódicas.<sup>12</sup> Pero los jueces han estado exentos de la categoría de empleados que distingue la Ley. Este trato diferencial a otros empleados y funcionarios públicos se le puede atribuir a la independencia judicial que se le ha otorgado a los jueces. Debido a la separación de poderes entre las ramas Ejecutiva, Legislativa y Judicial dispuesta por nuestra Constitución esta última Rama tiene la autonomía de disciplinarse a sí misma. Sin duda la figura del juez está marcada por su relación de dependencia o independencia respecto de los otros poderes del Estado.

No obstante, tan reciente como en el mes de agosto de 2013, el Tribunal Supremo de Puerto Rico destituyó y desaforó del ejercicio de la abogacía, al ex juez Reinaldo Santiago Concepción<sup>13</sup> por uso de sustancias controladas (luego que le presentaron cargos por incurrir en conducta delictiva de violencia doméstica). Posterior a este asunto, el Gobernador Alejandro García Padilla emitió una orden ejecutiva, con la cual instruyó a la Oficina de Nombramientos Judiciales de La Fortaleza a establecer un protocolo para incluir pruebas de detección de drogas en el proceso de evaluación de los aspirantes a ocupar puestos en la judicatura.

A partir de estos dos sucesos debemos preguntarnos, ¿por qué para algunos funcionarios y empleados públicos es requisito este tipo de prueba, mientras que para los jueces no? Debemos analizar si existe un interés legítimo de parte del Gobierno para implementar este tipo de prueba a los jueces estatales, sin distinción de su jerarquía.

Se trata de la figura del juez, quien es empleado del sector público y quien ostenta una posición vital en nuestro sistema judicial. Es la jueza o el juez quien tiene en sus

---

<sup>8</sup> *Id.* pág. 819.

<sup>9</sup> Const. EE. UU. enm. IV.

<sup>10</sup> *Soto*, 184 D.P.R. pág. 820.

<sup>11</sup> *Id.*

<sup>12</sup> Ley Núm. 78-1997, 3 L.P.R.A. § 2501 [en adelante *Ley Núm. 78*].

<sup>13</sup> *In re Santiago Concepción*, 2013 T.S.P.R. 93.

manos el poder de resolver controversias que afectan los derechos de las personas, quienes van en auxilio de los tribunales. La jueza y el juez, tanto en la judicatura como en su vida personal, debe mostrar una conducta recta y pulcra, guiada y guiado por el Código de Ética profesional. Su conducta no se limita a sus funciones como magistrado. También la jueza y el juez debe proyectar ante sus compañeros en la judicatura y ante las demás personas una conducta de alto valor moral, que sirva de ejemplo para la sociedad. Su rol en la sociedad y dentro del sistema de justicia debe ser de alto calibre. El juez es quien debe dar el ejemplo ante la sociedad, pues es quien hace valer la ley. Y si el juez no muestra una conducta honrada, ¿con qué moral va a exigir que se cumpla la ley?

Sin embargo, situaciones como la del ex Juez Superior Santiago Concepción minan la confianza que depositan los ciudadanos en el sistema judicial. De manifiesto, está la importancia de evaluar la posible implementación de pruebas de detección de sustancias controladas a los jueces. Ahora bien, debemos evaluar si es un requisito que debe ser parte de la Rama Judicial, de forma compulsoria y condicional, o si es una intromisión que no supera la expectativa de intimidad de los jueces.

Para comenzar el análisis pertinente, hay que examinar qué ha decidido el Tribunal Federal respecto a este tipo de pruebas y las excepciones a la norma. Como parte del análisis del tema, hay que evaluar qué tipo de prueba es la más viable y cuál es la menos invasiva para la persona. Este análisis consistirá en comparar en qué circunstancias el Tribunal Federal ha permitido este tipo de pruebas en el sector público. Asimismo es menester analizar por qué en casos previos el Tribunal Federal ha permitido excepciones a la protección de la Cuarta Enmienda y qué cambió en la aplicación de las excepciones en el caso normativo.

Para exponer la posibilidad de establecer pruebas de detección de drogas a los jueces, hay que analizar cómo se les podría imponer de forma obligatoria y qué método sería el más apropiado. La Ley Núm. 78<sup>14</sup> servirá de base, para determinar qué medidas de reglamentación podrían desarrollarse.

Nuestro Derecho puertorriqueño necesita llenar las lagunas existentes sobre la posible implementación de pruebas de detección de drogas a los jueces. Esto se debe a que los análisis que se han hecho en torno al tema sólo se han limitado a las cuestiones constitucionales: si es una intromisión al derecho de intimidad de la persona o si el interés del Estado es apremiante, por lo que estaría justificada dicha prueba.

## II. La norma establecida en *Chandler v. Miller*

Es pertinente para la controversia de este artículo explicar el caso normativo en Estados Unidos, el cual resolvió que las pruebas de detección de drogas constituye un registro bajo la Cuarta Enmienda federal.<sup>15</sup> Hay que analizar qué fundamento llevó

---

<sup>14</sup> 3 L.P.R.A. § 2501.

<sup>15</sup> Const. EE. UU. enm. IV.

al Tribunal Federal a resolver de tal forma y por qué se apartó de las excepciones que había establecido en los casos anteriores a este.<sup>16</sup>

En *Chandler v. Miller*,<sup>17</sup> el Tribunal Supremo de Estados Unidos analizó un estatuto del estado de Georgia, el cual requería que ciertos oficiales públicos designados<sup>18</sup> se sometieran a una prueba de detección de drogas. Específicamente, el estatuto requería –para cualificar en las elecciones de sus puestos– que cada candidato presentara una certificación negativa de los resultados de la prueba de drogas a la que se sometiera.

El estado de Georgia reconoció que no tenía evidencia de la existencia de problemas de uso de drogas entre sus candidatos a cargos públicos. En este caso se estableció que una prueba de orina (como método de detección de sustancias controladas) normalmente requiere una sospecha individualizada de que se cometió un acto ilegal. No obstante, el Tribunal Supremo ha dicho que en ocasiones existen necesidades especiales, las cuales sirven de excepción a la norma. El Tribunal ha señalado que “[f]or the fourth time in as many years, a majority holds that a ‘special need’, beyond the normal need for law enforcement, makes the ‘requirement’ of probable cause<sup>19</sup> ‘impracticable’.”<sup>20</sup>

El Tribunal Supremo discutió el examen de necesidad especial (*special needs test*) en *Chandler*. Pero se limitó a explicar que en limitadas circunstancias, en las que los intereses de privacidad implicados en el registro son mínimos y en circunstancias en que estaría en peligro el interés gubernamental importante promovido por tal intromisión –por el requisito de una sospecha individualizada– un registro sería razonable a pesar de la ausencia de tal sospecha.<sup>21</sup>

Como parte del análisis del examen de necesidad especial, el Tribunal discutió tres decisiones previas a *Chandler*, en las cuales estaba en controversia el requerimiento de pruebas de sustancias controladas. En el primer caso que analizó, *Skinner v. Railway Labor Executives’ Ass’n*,<sup>22</sup> el Tribunal sostuvo que son válidos los registros requeridos a empleados de ferrocarriles (especialmente los choferes), ya que éstos tenían una

---

<sup>16</sup> “Symbolically, the Court has made a bold move to halt further extension of exceptions to the warrant requirement, but practically, the direction of Fourth Amendment doctrine may still be anyone’s guess.” Véase Joy L. Ames, *Chandler v. Miller: Redefining “Special Needs” for Suspicionless Drug Testing Under the Fourth Amendment*, 31 Akron L. Rev. 273, 273 (1997).

<sup>17</sup> *Chandler v. Miller*, 520 U.S. 305 (1997).

<sup>18</sup> Entre estos oficiales estaban: el Gobernador, el Secretario de Estado, el Secretario de Educación, el Comisionado de Seguro, el Comisionado de Agricultura, el Comisionado del Trabajo, Jueces del Tribunal Supremo, Jueces del Tribunal de Apelaciones, jueces superiores, fiscales, miembros de la Asamblea General y miembros de la Comisión del Servicio Público.

<sup>19</sup> Under the Fourth Amendment, *probable cause* — which amounts to more than a bare suspicion but less than evidence that would justify a conviction — must be shown before an arrest warrant or search warrant may be issued. Black’s Law Dictionary (9th ed. 2009).

<sup>20</sup> *Skinner v. Railway Labor Executives’ Ass’n*, 489 U.S. 602, 636 (1989).

<sup>21</sup> *Id.*

<sup>22</sup> *Id.* [en adelante *Skinner*].

mínima expectativa de privacidad porque la industria estaba altamente regulada.<sup>23</sup> También señaló que el requisito de sospecha razonable en una atmósfera caótica de un accidente de tren sería uno serio para la seguridad ferroviaria y probablemente resultaría en la pérdida de evidencia. Se expresó de esta manera, pues consideró esta industria como una sensitiva, por los accidentes que podría ocasionar un chofer que esté bajo los efectos de sustancias controladas. De este modo, sería un sinsentido esperar a que ocurra un accidente para excusar el requisito de una sospecha razonable (para llevar a cabo una prueba de detección de drogas).

En el segundo caso que analizó el Tribunal, *National Treasury Employees Union v. Von Raab*,<sup>24</sup> se resolvió que era válido un programa de pruebas de drogas como condición para un empleo o traslado a una posición que involucraba directamente la interdicción de drogas o la portación de un arma.<sup>25</sup> En particular, el Tribunal señaló que el requisito de una sospecha individualizada no funcionaría en estos casos porque los empleados del Servicio de Aduanas no trabajaban en un ambiente de oficina tradicional, por lo cual, no estaban sujetos a un escrutinio de día a día.

El tercer caso, *Vernonia School Dist. 47 J v. Acton*,<sup>26</sup> involucraba pruebas de drogas a estudiantes de escuela intermedia que participaran en competencias atléticas intercolegiales.<sup>27</sup> El Tribunal destacó la responsabilidad de las escuelas como tutores de los estudiantes y la crisis que enfrentaba el distrito de Vernonia ante el aumento en el uso de drogas en el plantel escolar.

Al aplicar estos precedentes al caso de *Chandler*, el Tribunal destacó que una necesidad especial debe ser sustancial –suficientemente importante para superar el interés de privacidad que se le ha reconocido al individuo-. El programa de prueba

---

<sup>23</sup> En *Skinner* el Tribunal Federal expresó que:

The Federal Railroad Administration (FRA) promulgated regulations under petitioner Secretary of Transportation's statutory authority to adopt safety standards for the industry. Among other things, Subpart C of the regulations requires railroads to see that blood and urine tests of covered employees are conducted following certain major train accidents or incidents, while Subpart D authorizes, but does not require, railroads to administer breath or urine tests or both to covered employees who violate certain safety rules.

<sup>24</sup> *National Treasury Employees Union v. Von Raab*, 489 U.S. 656 (1989) [en adelante *Von Raab*].

<sup>25</sup> En *Von Raab*, el Tribunal Federal determinó que:

The United States Customs Service . . . implemented a drug-screening program requiring urinalysis tests of Service employees seeking transfer or promotion to positions having a direct involvement in drug interdiction or requiring the incumbent to carry firearms or to handle "classified" material . . . [T]he program required that an applicant be notified that his selection was contingent upon successful completion of drug screening, set forth procedures for collection and analysis of the requisite samples and procedures designed both to ensure against adulteration or substitution of specimens and to limit the intrusion on employee privacy, and provided that test results may not be turned over to any other agency, including criminal prosecutors, without the employee's written consent. *Id.*

<sup>26</sup> *Vernonia School Dist. 47 J v. Acton*, 515 U.S. 646 (1995) [en adelante *Acton*].

<sup>27</sup> "[S]chool district adopted the Student Athlete Drug Policy (Policy), which authorizes random urinalysis drug testing of students who participate in its athletics programs." *Id.*

de drogas desarrollado por el estado de Georgia demostró su compromiso contra el tráfico y abuso de sustancias ilegales. El Estado adujo que el estatuto estaba justificado porque el uso de drogas ponía en duda la integridad y el juicio de un oficial designado al cargo público; ponía en peligro el desempeño de las funciones públicas, incluyendo los esfuerzos por erradicar las drogas y socava la seguridad pública y la confianza en los oficiales electos.<sup>28</sup>

Sin embargo, la Opinión Mayoritaria entendió que la única justificación del estado de Georgia era la imagen que quería proyectar a sus ciudadanos. El Tribunal concluyó que: “the need revealed, in short, is symbolic, not “special,” as that term draws meaning from our case law.”<sup>29</sup> A modo de conclusión, el Tribunal añadió que, en este caso (a diferencia del caso de *Von Raab*) no estaba en juego la seguridad pública, por lo que la Cuarta Enmienda impide el registro sin sospecha, sin importar lo inconveniente que fuera el requerimiento de la existencia de una sospecha individualizada.

A pesar de que el Tribunal analizó sus decisiones previas respecto a la aplicación del examen de necesidad especial, sólo se limitó a añadir que dicha necesidad especial tiene que ser sustancial:

The Chandler decision painstakingly articulates the ‘special needs’ balancing test according to the *Skinner-Von Raab-Acton* framework, but, miraculously, the test is never applied. Instead of balancing the governmental interest against the individual’s privacy interests, the Court determined that unless the governmental interest meets a certain threshold of significance, the testing procedure is unreasonable and unconstitutional.<sup>30</sup>

El Juez Presidente William Rehnquist escribió la Opinión Disidente en *Chandler*. Al comienzo de su disidencia destacó la novedad de la controversia del caso. Explicó que Georgia, aparentemente, era el primer estado en condicionar la candidatura a puestos oficiales.<sup>31</sup> La ley en controversia le exigía a los posibles candidatos que se sometieran a una prueba de drogas. Aún así, dijo que la mera novedad “should not be a strike against them.”<sup>32</sup>

Esta “novedad” hizo que el Tribunal obviara la discusión de la importancia de estos tipos de prueba a empleados en puestos oficiales públicos. Rehnquist reconoció la gravedad del problema de drogas en la sociedad norteamericana. Asimismo, opinó que el estado no debe esperar a que un adicto a drogas se convierta en gobernador, antes que se permita prevenir dicha situación. Aún así, el Tribunal pareció no considerar la gravedad del problema de drogas. Rehnquist criticó que el Tribunal

---

<sup>28</sup> *Chandler*, 520 U.S. pág. 318.

<sup>29</sup> *Id.* pág. 322.

<sup>30</sup> Ames, *supra* n. 16, pág. 288.

<sup>31</sup> *Chandler*, 520 U.S. pág. 323.

<sup>32</sup> *Id.* pág. 324.

decidiera que la prueba de drogas que requería la ley de Georgia era innecesaria. En su opinión mayoritaria, el Tribunal explicó que requerir estas pruebas a los candidatos era innecesaria “because the scrutiny to which they are already subjected by reason of their candidacy will enable people to detect any drug use on their part.”<sup>33</sup> La crítica principal de Rehnquist es que a los candidatos oficiales a cargos públicos no se les debe dar un trato distinto de aquellos empleados de Servicio de Aduanas en *Von Raab*. Así lo expresó cuando dijo: “in short, when measured through the correct lens of our precedents in this area, the Georgia urinalysis test is a “reasonable” search; it is only by distorting these precedents that the Court is able to reach the result it does.”<sup>34</sup>

Rehnquist criticó que, en *Chandler*, la mayoría utilizó el examen de necesidad especial en un sentido muy diferente a como habían resuelto en *Skinner* y en *Von Raab*.<sup>35</sup> Con esta decisión el Tribunal dio a entender que había seguido el análisis establecido en los casos de *Skinner*, *Von Raab* y *Acton*. Sin embargo, el Tribunal creó un examen de necesidad especial al adoptar el requisito mínimo de “necesidad sustancial”.<sup>36</sup>

### A. El *Special Needs Test* a partir de *Chandler*

Antes de resolver el caso de *Chandler*, en el cual se decidió no validar las pruebas requeridas por el estado de Georgia, el Tribunal Supremo había sido eje de críticas por acoger el balance del examen de necesidad especial (*special needs test*). Previo al caso normativo,<sup>37</sup> el Tribunal había validado las pruebas de detección de drogas que estaban en controversia mediante el *special needs test*. Una de las críticas fue que este examen de necesidad especial sufría de un déficit general en cuanto a su balance de intereses. El déficit consistía en que el balance de intereses presentaba riesgos por permitir que se tomaran decisiones obviando la limitación constitucional. Es un examen que se basa en razonabilidad, lo que hace que sea esencialmente subjetivo.<sup>38</sup>

Para entender mejor en qué consiste el examen de necesidad especial, hay que precisar cómo se desarrolló esta excepción a la protección de la Cuarta Enmienda contra registros y allanamientos irrazonables. Primeramente, el principio del examen de necesidad especial provee que, cuando existe una necesidad especial más allá de la necesidad normal para la aplicación de la ley, los tribunales determinarán la *razonabilidad* de la Cuarta Enmienda mediante el balance del interés gubernamental y del interés privado en controversia.<sup>39</sup> Cuando menciona los intereses en controversia se refiere al interés del Estado o Gobierno para requerir pruebas de detección de drogas y al interés del individuo objeto de dicha prueba.

---

<sup>33</sup> *Id.* pág. 325.

<sup>34</sup> *Id.* pág. 327.

<sup>35</sup> Ames, *supra* n. 16, pág. 288.

<sup>36</sup> *Id.* pág. 293.

<sup>37</sup> *Id.*

<sup>38</sup> Arcila, *supra* n. 5, pág. 1237.

<sup>39</sup> *Id.* pág. 1228.



El requisito de causa probable o de una orden judicial para llevar a cabo un registro y allanamiento es innecesario si existe una necesidad especial a la que se refiere esta excepción. Este *test* apareció por primera vez en el caso de *New Jersey v. TLO*,<sup>40</sup> cuando el Juez Blackmun planteó esta excepción en su opinión concurrente. En este caso se dijo que el examen de necesidad especial requiere que se consideren tres factores.<sup>41</sup> El primer factor es la *necesidad especial*. En éste, los tribunales deben preguntarse si existe un interés gubernamental aparte de aquel dirigido a detectar un acto criminal. El segundo factor es la *impracticabilidad*. Se refiere a que los tribunales deben determinar si el requerimiento de una orden judicial o de una sospecha individualizada frustraría el interés gubernamental (*non-criminal governmental interest*). El tercer factor es el *balance*. Este es el balance que los tribunales deben hacer para determinar si el interés gubernamental supera los intereses privados del individuo objeto del registro o allanamiento. De esta forma, los tribunales podrán decidir si el registro es o no razonable bajo la Cuarta Enmienda federal.<sup>42</sup> Si la contestación es negativa en alguno de estos factores, entonces se considera un registro civil inconstitucional bajo la cláusula de razonabilidad.

En cuanto a las deficiencias del balance de intereses del examen de necesidad especial, el Tribunal “has sought to mitigate these deficiencias in the special needs cases by considering factors protecting against governmental overreaching.”<sup>43</sup> Como es un examen que se basa en razonabilidad, que implica que sea esencialmente subjetivo, se necesitaban establecer otros factores adicionales para hacer menos invasiva la intervención gubernamental. Estos factores son: “whether the individual has diminished privacy interests in the context presented, the search regime’s invasiveness, the degree of governmental discretion it allows, the immediacy of the government interest, the search regime’s efficacy, and its deterrence value.”<sup>44</sup> Como el Derecho no es estático, las normas y sus excepciones con el tiempo se siguen desarrollando. El problema surge cuando estas normas y sus excepciones se modifican buscando una solución particular. Da la impresión que eso fue lo que pasó en el caso normativo con el *special needs test*.

No fue hasta el caso de *Chandler* que el Tribunal Supremo añadió un nuevo requisito al examen de necesidad especial: que sea sustancial. El Tribunal enfatizó: “to qualify as a special need, the governmental justification had to be sufficiently ‘substantial,’ a factor that encompasses the justification’s importance and vitality.”<sup>45</sup> Con este requisito de “sustancialidad” es que el Tribunal determinó que el programa de detección de

---

<sup>40</sup> *New Jersey v. T.L.O.*, 469 U.S. 325 (1985).

<sup>41</sup> Arcila, *supra* n. 5, pág. 1228.

<sup>42</sup> *Id.*

<sup>43</sup> *Id.* pág. 1230.

<sup>44</sup> *Id.*

<sup>45</sup> *Id.* pág. 1231.

drogas que exigía el estado de Georgia, en *Chandler*, era inconstitucional.<sup>46</sup> Pero, ¿por qué el Tribunal aplicó este factor limitante (de sustancialidad) de manera significativa en este caso, pero no lo aplicó en los anteriores?

La controversia central respecto a los casos del examen de necesidad especial podría ser hasta qué grado los intereses del gobierno facilitan un fin regulatorio pre-definido.<sup>47</sup> Lo esencial en sí es que en estos casos el fin regulatorio es para beneficio del entorno laboral, no con un fin criminal. Pero en estos casos, es imprescindible que el interés gubernamental reemplace a las necesidades normales para la aplicación de la ley.<sup>48</sup>

## **B. Qué ha establecido la jurisprudencia sobre las pruebas de drogas en algunos estados de los Estados Unidos**

Las leyes de detección de drogas de los estados son diferentes entre sí. Algunos estados tienen leyes que regulan las pruebas de detección de drogas, así como hay estados que no tienen ninguna ley al respecto. No obstante, existen estados –incluso los que no tienen ninguna ley de detección de drogas– que cuentan con jurisprudencia que establece cómo llevar a cabo una prueba de detección de drogas y bajo qué circunstancias.<sup>49</sup>

### **1. En el estado de Luisiana**

Luego de que *Chandler* estableciera la norma de que las pruebas de detección de sustancias controladas constituyen un registro bajo la Cuarta Enmienda, ha sido muy difícil permitir otras excepciones a esta regla, aparte de la doctrina del “special needs test”. En *O’Neill v. State of Louisiana*<sup>50</sup> se confirmó la decisión de la corte de distrito<sup>51</sup> que sostuvo que un estatuto de Luisiana, el cual requería pruebas aleatorias de detección de drogas a oficiales electos a puestos públicos, violaba la Cuarta Enmienda de la Constitución de los Estados Unidos.<sup>52</sup> El tribunal de distrito no sostuvo la justificación de la Junta de Ética Estatal (*State Board of Ethics*) respecto a este tipo de pruebas aleatorias:

---

<sup>46</sup> *Id.* pág. 1232.

<sup>47</sup> “This appears to be flexible, sliding-scale inquiry. The closer the special need correlates to the ultimate regulatory objective, the more deference is extended to the suspicionless civil search regime.” *Id.* pág. 1250.

<sup>48</sup> Allison F. Tilton, *Expectation of Privacy? How the Circuits View Post-Conviction Extractions of DNA: An Examination of “Special Needs” and “General Balancing”*, 34 *New Eng. J. on Crim. & Civ. Confinement* 193, 207 (2008).

<sup>49</sup> Drug Testing USA,

[http://www.drugtestingusa.com/documents/Overview\\_of\\_State\\_Drug\\_Testing\\_Laws.pdf](http://www.drugtestingusa.com/documents/Overview_of_State_Drug_Testing_Laws.pdf), (accedido el 17 de febrero de 2014).

<sup>50</sup> *O’Neill v. Louisiana*, 197 F.3d 1169 (5th Cir. 1999).

<sup>51</sup> *O’Neill v. Louisiana*, 61 F. Supp. 2d pág. 488.

<sup>52</sup> Véase Const. EE. UU. enm. IV.

According to the Board, the balancing of interests tips in favor of drug testing. To support this assertion, the Board contends that the testing program aims to deter drug use rather than punish it, that the state has a compelling interest in the health of its elected officials, that holding elected office is a privilege as opposed to the right to run for elected office, that elected officials cede many of the rights of private citizenship and therefore possess a diminished expectation of privacy, and that testing based on individualized suspicion is not feasible in this situation.<sup>53</sup>

Varios estatutos de Luisiana han sido impugnados por requerir pruebas de orina para detectar el uso y abuso de sustancias controladas, de forma aleatoria y sin una orden judicial.<sup>54</sup> “The drug testing program is intended to be justified as a “special needs” type program of the sort that was considered in the Supreme Court cases”...<sup>55</sup> Los casos que se aluden son los que se discutieron previo a la decisión en *Chandler: Skinner, Von Raab y Acton*. Al igual que en *Chandler*, en *O’Neill*<sup>56</sup> el estatuto se diseñó para que los empleados públicos, específicamente aquellos que ostentaran un cargo oficial, “sirvieran de ejemplo” para el estado.<sup>57</sup>

Chandler explicitly struck down a drug testing program that was based on “symbolic” needs rather than “special” needs. A need “of the ‘set a good example’ genre” is not sufficient to overcome a Fourth Amendment objection. The Louisiana statute provides for the type of drug testing program that was specifically struck down in Chandler as a violation of the candidates’ Fourth Amendment rights.<sup>58</sup>

## 2. En el estado de Colorado

En Colorado, en *Slaughter v. John Elway Dodge*,<sup>59</sup> el Tribunal de Apelaciones revisó una decisión en la que se desestimó una demanda por despido indebido, ya que la demandante no quiso someterse a una prueba de detección de drogas por parte de un patrono privado. La apelante alegó que cuando fue contratada se le informó que se le requeriría someterse a una prueba de drogas para cualificar para el empleo. Comenzó a trabajar y consintió a entregar una muestra de cabello para la prueba. No

---

<sup>53</sup> *O’Neill*, 61 F. Supp. 2d 485.

<sup>54</sup> Estos estatutos son los *Louisiana Revised Statutes* 49:1021 y 46:460.10, los cuales han sido revocados.

<sup>55</sup> Tina L. Wilson, *Please Leave Your Constitutional Protections at the Door: A Challenge to Louisiana’s Mandatory Drug Testing Statutes*, 60 La. L. Rev. 585, 594 (2000).

<sup>56</sup> *O’Neill*, 61 F. Supp. 2d 485.

<sup>57</sup> Wilson, *supra* n. 55, pág. 601.

<sup>58</sup> *Id.*

<sup>59</sup> *Slaughter v. John Elway Dodge Sw./AutoNation*, 107 P.3d 1165 (Colo. Ct. App. 2005).

supo más sobre dicha prueba hasta un año después, cuando le informaron que no se habían fijado que el resultado había dado positivo a marihuana. Entonces, el patrono le informó que tenía la opción de realizarse otra prueba de drogas, renunciar o ser despedida.

La apelante consintió a realizarse la prueba nuevamente. Al siguiente día le dijeron que la prueba había sido inconclusa y le requirieron que volviera a someter otra muestra de cabello. Cuando la empleada rehusó hacerse otra prueba, el patrono le dijo que sería despedida. Luego, ella realizó una moción para que se le proveyera una orden de protección contra el patrono, la cual no fue concedida. Una semana después se le informó mediante facsímil que estaba despedida, efectivo a la fecha en que sometió la moción de la orden de protección.

De los dos remedios que solicitó la apelante en su demanda sólo uno nos atañe: “the termination was wrongful because it was retaliation for her refusal to submit to the drug test and, thus, violated public policy against private interference with her right of privacy.”<sup>60</sup> Este es un reclamo que se divide en dos: la acción que provocó su despido –la cual trae el reclamo del despido injustificado– y que exigir esta prueba violaba una política pública. Esto es lo que nos llama la atención del caso porque la realidad es que no hay una alegación contra el gobierno como patrono, sino contra un patrono privado que “viola” una política pública de no interferir con el derecho a la privacidad de la apelante.

She relies on several federal and state court decisions to argue that, because there is a strong public policy in favor of protecting public employees’ rights of privacy, common sense dictates that the same public policy should be applied to private employees asked to undergo drug tests by private employers.<sup>61</sup>

Sin embargo, los casos que la apelante citó reflejan la premisa fundamental de que la Cuarta Enmienda limita la acción del gobierno y no la acción privada.<sup>62</sup> Además, la Constitución de Colorado tampoco le confiere expresamente ningún derecho al empleado a rehusar someterse a una prueba de detección de drogas.<sup>63</sup> El único derecho que hubiese violado la acción del patrono sería el requerir una prueba de drogas sin tener una política escrita al respecto. Esto sí hubiese constituido una violación a los derechos del empleado, pero este no fue el caso aquí.

---

<sup>60</sup> *Id.* pág. 1167.

<sup>61</sup> *Slaughter*, 107 P.3d, pág. 1169.

<sup>62</sup> “[N]o federal or Colorado case that has held that the Fourth Amendment gives rise to a public policy regarding the conduct of private individuals and entities.” *Id.*

<sup>63</sup> Const. Colorado, art. II, § 3.

### 3. En el estado de California

Por otro lado, meses antes de *Chandler*, en el estado de California se decidió *Loder v. City of Glendale*.<sup>64</sup> Se impugnó un programa de detección de drogas en la ciudad de Glendale, que se adoptó en 1986.

Under the program in question, all individuals who conditionally have been offered new positions with the city (both newly hired persons and current city employees who have been approved for promotion to a new position) are required to undergo urinalysis testing for a variety of illegal drugs and alcohol as part of a pre-placement medical examination that the city traditionally has conducted prior to hiring or promotion.<sup>65</sup>

Esta prueba aplicaba a todos los empleados y era de aplicación sin importar si Glendale tenía base para sospechar que un solicitante para empleo o promoción abusaba de drogas o alcohol. Tanto el Tribunal de Instancia como el Apelativo concluyeron que la ciudad no podía imponer esta prueba a todas las posiciones de empleo, ya fuese en la etapa pre-empleo o pre-promoción. En Instancia se invalidó el programa de drogas dentro de 36 categorías de empleo (de 80 en total) y lo validó en cuanto al resto de las posiciones. Sin embargo, el Tribunal apelativo concluyó que “the trial court improperly had approved drug testing for a significantly larger group of employment positions than was constitutionally permissible.”<sup>66</sup>

El Tribunal Supremo de California resolvió que el programa de detección de drogas era inválido para aquellos empleados a los que les habían aprobado su promoción de forma condicional, pero válido para quienes solicitaran empleo. Como parte de su análisis, el Tribunal discutió nuevamente los casos de *Skinner*, *Von Raab* y *Acton*. En cuanto a lo establecido en *Von Raab*, el Supremo de California recalcó que:

[F]or purposes of the Fourth Amendment to the federal Constitution, it is not constitutionally permissible for a governmental employer to require urinalysis drug testing of *every* current governmental employee who applies for promotion to another governmental position—without regard to the nature of the position sought—but rather that the reasonableness of such testing turns upon the nature and duties of the position in question.<sup>67</sup>

No obstante, el Tribunal añadió que –aunque el Tribunal Supremo de Estados Unidos no se ha pronunciado al respecto– cuando un programa de detección de

---

<sup>64</sup> 14 Cal. 4th 846 (1997).

<sup>65</sup> *Id.* pág. 852.

<sup>66</sup> *Id.*

<sup>67</sup> *Id.* pág. 880.

drogas es administrado en una forma razonable, como parte de una examinación médica previo al empleo y requerida a cada solicitante, la prueba a todo solicitante es permitida bajo la Cuarta Enmienda, aunque no se permita para aquellos empleados que soliciten una promoción.<sup>68</sup> Así como se estableció en *Skinner, Von Raab y Acton*, al evaluar la “razonabilidad” de un programa de detección de drogas para propósitos de la Cuarta Enmienda, “it is necessary to weigh the importance or strength of the governmental interest supporting suspicionless drug testing against the intrusion on reasonable expectations of privacy imposed by such testing.”<sup>69</sup>

#### 4. En el estado de Ohio

Más allá de la jurisprudencia estatal y federal, hay estados como Ohio que cuentan también con leyes que regulan las pruebas de detección de drogas en el ámbito laboral. En el caso de Ohio, según el *Drug-Free Workplace Program*, para que se le requiera a un empleado someterse a una prueba de detección de sustancias controladas, se necesita una sospecha razonable de que dicho empleado es usuario de drogas. Esto es tanto para la contratación inicial del empleado, como para después de sufrir algún accidente en el empleo o como parte de un examen rutinario de algún programa en el que esté recibiendo servicios de salud.<sup>70</sup> El *Drug-Free Workplace Program* se define como un programa administrado por una agencia del estado de Ohio designada por el gobernador:

[T]o implement Ohio’s drug-free workplace programs and to administer and coordinate Ohio’s compliance with provisions of the federal Drug-Free Workplace Act of 1988, the Omnibus Transportation Employee Testing Act of 1991, and any other federal or state laws or regulations requiring substance abuse testing.<sup>71</sup>

Por otro lado, el Tribunal Supremo de Ohio, en el caso de *The State ex rel. Ohio AFL-CIO v. Ohio Bureau of Worker’s Compensation*,<sup>72</sup> declaró inconstitucional un estatuto que permitía que se condujeran pruebas de detección de drogas y alcohol, sin una orden judicial previa ni alguna sospecha individualizada de uso de drogas o alcohol. El Tribunal determinó que dichas pruebas violaban la protección contra registros y allanamientos irrazonables, contenida en la Cuarta Enmienda de la Constitución de los Estados Unidos y en la Sección 14, Artículo I de la Constitución de Ohio. Los hechos del caso están a continuación.

---

<sup>68</sup> *Id.* pág. 882.

<sup>69</sup> *Id.*

<sup>70</sup> Ohio Admin. Code § 4123-17-58.

<sup>71</sup> *Id.* § 123:1-76-01 (S).

<sup>72</sup> 97 Ohio St. 3d 504 (2002).

En el 2001, el Ohio AFL-CIO, su presidente y las regiones 2 y 2-B del United Auto Aerospace & Agricultural Implement Workers of America presentaron recurso de *Mandamus* para prohibir que el Ohio Bureau of Workers' Compensation [en adelante *Bureau*] y la Comisión Industrial de Ohio [en adelante *Comisión*] hiciera cumplir las enmiendas al "Revised Code 4123.54" (R.C. 4123.54) que la Asamblea General promulgó en el Proyecto de Ley 122 (H.B. 122). Las enmiendas proponían que los empleados que sufrieran lesiones laborales se sometieran a pruebas de detección de drogas y alcohol, con el propósito de determinar si recibirían los beneficios correspondientes. Estas provisiones serían efectivas al 10 de abril de 2001.<sup>73</sup>

R.C. 4123.54 (A)(2) excludes from workers' compensation benefits anyone whose injury was "[c]aused by the employee being intoxicated or under the influence of a controlled substance \* \* \* where the intoxication or being under the influence of a controlled substance \* \* \* was the proximate cause of the injury." H.B. 122 did not changed this section.<sup>74</sup>

Lo que sí alteraron estas enmiendas fue que añadieron un inciso (B) al R.C. 4123.54. Este inciso establecía la manera en que un patrono podría demostrar que su empleado estaba ebrio o bajo la influencia de alguna sustancia controlada. A la luz de este nuevo inciso es que se trajeron las pruebas de detección de drogas y alcohol y la presunción de que el accidente laboral fue consecuencia de estar bajo los efectos de estas sustancias. Esto en el contexto de que los resultados hayan dado positivo a drogas o alcohol. Para los peticionarios lo más significativo de las enmiendas tuvo que ver con el inciso (B)(5), que disponía:

[U]nder H.B. 122, when an injured employee refuses to submit to an employer-requested chemical test, that employee is rebuttably presumed to have been intoxicated or under the influence of a controlled substance at the time of the workplace injury, and that condition is rebuttably presumed to have been the injury's proximate cause.<sup>75</sup>

También, la negativa del empleado a someterse "a cualquier prueba química" afectaría la elegibilidad del empleado para la compensación y beneficios. El Tribunal pasó a analizar el tipo de intromisión que alegaban los peticionarios y volvió a mencionar la norma establecida en *Skinner* y *Acton*. Una vez el Tribunal determinó que se trataba de un registro para propósitos del análisis de la Cuarta Enmienda, el próximo paso era determinar si dicho registro era razonable. En este caso, el Tribunal citó a *Skinner* y señaló: "In general, the reasonableness of a particular search or

---

<sup>73</sup> *Id.* pág. 505.

<sup>74</sup> *Id.*

<sup>75</sup> *State ex rel. Ohio AFL-CIO*, 97 Ohio St. 3d 504, pág. 505.

practice is judged by balancing its intrusion on the individual's Fourth Amendment interests against its promotion of legitimate governmental interests."<sup>76</sup>

Aunque la norma es que es indispensable una orden judicial basada en causa probable, para llevar a cabo un registro, lo cierto es que no es un prerrequisito para todo registro. "The Supreme Court has held that a search unsupported by probable cause can be constitutional when special needs, beyond the normal need for law enforcement, make the warrant and probable-cause requirement impracticable."<sup>77</sup> En cuanto al *special needs*, el Tribunal citó el caso de *Chandler*, el cual estableció que la necesidad especial propuesta debe ser sustancial, suficientemente importante para anteponerse al interés de privacidad que alberga el individuo y suficientemente vital para suprimir el requisito de sospecha individualizada de la Cuarta Enmienda.<sup>78</sup>

In the cases where the court has allowed the suspicionless drug testing, the targeted individuals either have a demonstrated history of abuse, e.g., *Skinner* and [*Acton*], hold a unique position, e.g., *Von Raab*, or have the potential for creating risks of catastrophe if under the influence of a mind-altering substance, e.g., *Von Raab* and *Skinner*. The overriding idea is that the situations and targeted groups are unique and discrete.<sup>79</sup>

El Tribunal concluyó que el referido proyecto de ley (H.B. 122) "does not fit within the parameters of what the court has found to be the 'closely guarded' category of constitutionally permissible suspicionless searches."<sup>80</sup> Este proyecto no se centraba en un grupo específico de personas con un historial de problemas de drogas y alcohol. Tampoco estaba dirigido a una parte de la población, sino que su grupo objetivo era la población en general. De igual forma, no estaba dirigido a un segmento de la industria en la que los problemas de seguridad son más severos que en otras industrias. Asimismo, no se dirigía a ciertas categorías de trabajo en las cuales el uso de drogas o alcohol podría causar un peligro sustancial para los trabajadores, compañeros de trabajo o el público general.<sup>81</sup>

A pesar de que el Tribunal concluyó que el estatuto era inconstitucional, hizo la salvedad de reconocer que el uso de drogas y alcohol en el empleo es un problema real, así como lo es fuera del entorno laboral. No obstante, señaló que la naturaleza del problema era general, que se extendía a través de todos los niveles socioeconómicos, incluyendo la fuerza laboral.<sup>82</sup> El Tribunal señaló que, aunque el Estado hubiese

---

<sup>76</sup> *Skinner*, 489 U.S. pág. 619.

<sup>77</sup> *State ex rel. Ohio AFL-CIO*, 97 Ohio St. 3d 504, pág. 508.

<sup>78</sup> *Id.* pág. 509.

<sup>79</sup> *Id.* pág. 512.

<sup>80</sup> *Id.*

<sup>81</sup> *Id.*

<sup>82</sup> "Substance abuse can be a problem for anyone. But suspicionless testing, the court instructs, is not a solution for just anyone. Suspicionless testing can be applicable to certain carved-out categories of workers, but not to all workers." *Id.* pág. 513.



reclamado de forma acertada la excepción de “necesidades especiales” (*special needs*), como quiera la expectativa de privacidad de los empleados del estado de Ohio hubiese superado el reclamo estatal.

Vemos que el objetivo principal de implementar estos tipos de prueba es mantener un entorno laboral libre del uso y abuso de drogas. La jurisprudencia se ha referido a distintos casos en los que empleados públicos se han visto obligados a someterse a pruebas de drogas para no perder sus trabajos o poder obtener un ascenso en el empleo. No obstante, no toda prueba de droga sigue un objetivo que va por encima del derecho a la intimidad de la persona, aunque se alegue de manera efectiva que existe una necesidad especial para tal intromisión. Según la jurisprudencia estatal, los tribunales se inclinan a proteger el derecho a la intimidad de la persona y sólo en situaciones excepcionales permiten que se lleve a cabo un registro, sin tener que cumplir con el requisito constitucional de la sospecha individualizada. La norma establecida en los distintos tribunales de Estado Unidos es prácticamente la misma, puesto que a partir de *Chandler* se han hecho pocas excepciones a la protección constitucional contra registros y allanamientos irrazonables. En la mayoría de los casos estudiados para el presente artículo, los tribunales han resuelto que el interés del Estado no ha demostrado superar la expectativa de intimidad del individuo.

Es por eso que hay que analizar el interés detrás de la actuación del patrono gubernamental y no sólo el tipo de empleo que lleva a cabo la persona. La cuestión se torna más complicada cuando pasamos de un empleado del sector público a un funcionario público, el cual ostenta una posición más prominente y quien lleva a cabo funciones que demandan una conducta intachable tanto dentro como fuera de sus labores oficiales. Dentro de esta categoría entra en cuestión la función de las juezas y jueces en Puerto Rico.

### III. En Puerto Rico, ¿es un problema real o simbólico?

A diferencia del caso de *Chandler*, en el que el Tribunal Supremo de Estados Unidos consideró que el interés del Estado era simbólico, en Puerto Rico podría existir un interés real y apremiante del Gobierno para establecer estas pruebas de detección de drogas a los jueces. ¿Por qué podría existir un interés apremiante? Recientemente el Tribunal Supremo de Puerto Rico destituyó a uno de sus jueces superiores por ser usuario de drogas. Pero, anterior a este caso ya el Tribunal se había topado con una controversia similar. Fue en el 2006 que el Tribunal Supremo destituyó al entonces Juez Superior José A. Ruiz Rivera por uso y abuso de sustancias controladas.

En el año 2002, quien ocupaba el puesto de Fiscal de Distrito Federal de Estados Unidos envió una carta al entonces Juez Presidente del Tribunal Supremo, Hon. José A. Andréu García. La carta destacó que una investigación federal reveló actuaciones que podrían constituir violaciones éticas por parte de jueces del Tribunal General de

Justicia de Puerto Rico. Entre los jueces mencionados estaba Ruiz Rivera, luego que un testigo lo acusara de usar cocaína en varias ocasiones.<sup>83</sup>

La OAT investigó las alegaciones y en octubre de 2002 formuló una querrela en la que le imputó cuatro cargos por violaciones a los cánones de ética judicial de 1977.<sup>84</sup> Eventualmente la OAT retiró uno de los cargos y sometió la querrela por tres. En cuanto al primer cargo:

[I]ncurrió en conducta impropia incompatible con su cargo al procurar obtener y consumir sustancia bajo la creencia e intención de que se trataba de la sustancia controlada conocida como cocaína sin estar autorizado para ello. Dicha conducta lesiona la imagen de la Rama Judicial, le incapacita para ocupar el cargo de juez e infringe los Cánones I, X, XI, XXIV y XXVI de Ética Judicial.<sup>85</sup>

El entonces Juez Superior no sólo incurrió en conducta impropia por ser un usuario de cocaína, sino que frecuentaba “privada y públicamente a personas cuya dudosa reputación le constaba, ya que conocía de la pendencia en cuanto a estas personas de casos criminales en que se alegaban infracciones a la Ley de Sustancias Controladas”.<sup>86</sup> Entre las alegaciones del testigo contra el ex juez, estaba el encuentro entre Ruiz Rivera y el testigo en un *pub* en San Juan. El ex juez negó tal encuentro, aunque aceptó que el testigo lo visitó un día a su casa, “pero alegó que fue para pedirle un favor sobre un caso pendiente ante los tribunales”.<sup>87</sup>

Aunque la prueba de cargo descansó esencialmente en el testimonio del testigo (quien acusó a Ruiz Rivera de usar cocaína), la Comisión de Disciplina Judicial [en adelante *Comisión de Disciplina*] encontró que la prueba testifical fue determinante en un caso de esta naturaleza.<sup>88</sup> “Las teorías fácticas de ambas partes apuntaban hacia una inevitable adjudicación sobre la credibilidad de los testigos los cuales incluían a un convicto por narcotráfico, [al] propio Querrellado, [a] funcionarios de la rama judicial y [a] peritos reconocidos”.<sup>89</sup>

Este caso demostró el claro problema que existe en cuanto al nombramiento de jueces en Puerto Rico. Una vez el Ejecutivo hace nombramientos de jueces y juezas y el Senado los confirma, ¿qué medidas, si algunas, se toman para asegurar que estos jueces sigan la ley así como ellos la imparten? Al parecer las medidas vigentes no

---

<sup>83</sup> *In re Ruiz Rivera*, 168 D.P.R. 246, 255 (2006). “Ruiz Rivera había servido como magistrado en la vista preliminar contra el testigo, Frankie Pietri Sepúlveda, en la cual determinó causa. Sin embargo, el caso nunca se celebró pues, eventualmente, el caso penal se archivó”.

<sup>84</sup> Éste era el código vigente para el momento de los hechos.

<sup>85</sup> *In re Ruiz Rivera*, 168 D.P.R. pág. 249.

<sup>86</sup> *Id.* pág. 250.

<sup>87</sup> *Id.* pág. 253.

<sup>88</sup> *Id.* pág. 254.

<sup>89</sup> *Id.*

son tan efectivas como pudieran parecer. Además, aquí podemos ver que un juez, quien es usuario de sustancias controladas, es más susceptible a ser manipulado e influenciado por personas que tengan casos pendientes en los tribunales y que estén relacionadas al tráfico de drogas.

El caso de Ruiz Rivera no es uno aislado. En agosto de 2013 el Tribunal Supremo se enfrentó a una controversia similar cuando destituyó a otro ex juez superior y lo desaforó del ejercicio de la abogacía, por uso de sustancias controladas y por incurrir en conducta de violencia doméstica. Los hechos del caso se exponen a continuación.

En el 2012 la Directora Administrativa de los Tribunales, Hon. Sonia I. Vélez Colón, recibió una información sobre la conducta del entonces Juez Superior Reinaldo Santiago Concepción.<sup>90</sup> Luego de la investigación correspondiente, la Oficina de Administración de los Tribunales (OAT) presentó ante la Comisión de Disciplina un informe de investigación con su apéndice, incluyendo declaraciones juradas, expedientes médicos, entre otros. Una vez que el Comisionado Especial determinó causa probable para iniciar un procedimiento disciplinario contra Santiago Concepción, la OAT formuló una querrela en la cual se le imputó cuatro cargos. Específicamente el tercer cargo leía:

El Juez Santiago incurrió en conducta incompatible con la naturaleza de su función judicial, con las normas que rigen su profesión y con nuestro ordenamiento jurídico al poseer [y] consumir sustancias controladas . . . Dicho comportamiento es contrario a los Cánones 1 y 23 de Ética Judicial, así como al Canon 38 de Ética Profesional.<sup>91</sup>

Santiago Concepción contestó la querrela negando en su totalidad lo alegado. Luego de celebrarse las vistas, en las que se presentaron prueba documental y testifical, dicha Comisión emitió su informe final y recomendó unánimemente la destitución del querrellado de su cargo de juez y su desaforo del ejercicio de la abogacía.

El Tribunal Supremo no intervino con las determinaciones de hecho realizadas por el ente disciplinario, por lo que coincidió con que Santiago Concepción incurrió en la conducta imputada en la querrela. En cuanto al tercer cargo, “la Comisión encontró probado mediante prueba clara, robusta y convincente que . . . Santiago Concepción poseyó y consumió cocaína y se jactó de llevar veinte años haciéndolo.<sup>92</sup> Además, la evidencia demostró que incitó a su esposa “[a] hacer lo mismo y la obligó en varias ocasiones a acompañarlo a puntos de drogas para comprar cocaína”.<sup>93</sup>

---

<sup>90</sup> *Santiago Concepción*, 2013 T.S.P.R. 93, pág. 1. “Reinaldo Santiago Concepción fue admitido al ejercicio de la abogacía el 23 de enero de 1998. Trabajó para la Sociedad para la Asistencia Legal. Posteriormente, fue nombrado como Juez Superior y juramentó a su cargo el 1 de julio de 2009. Inició sus funciones en el Centro Judicial de Ponce. Luego fue trasladado al Centro Judicial de Aibonito”.

<sup>91</sup> *Id.* pág. 2.

<sup>92</sup> *Id.* pág. 20.

<sup>93</sup> *Id.*

Ambos casos, tanto el de Ruiz Rivera como el de Santiago Concepción, traen una preocupación real: el uso y abuso de sustancias controladas por jueces. Sin embargo, estos son los únicos dos casos que conocemos de esta naturaleza en Puerto Rico. Aún así, es alarmante conocer que ocurran controversias de este tipo, por la responsabilidad que conlleva la figura del juez en la Rama Judicial. Como medida preventiva, luego del caso de Santiago Concepción, el Gobernador Alejandro García Padilla instruyó a la Oficina de Nombramientos Judiciales de La Fortaleza a establecer un protocolo para incluir pruebas de detección de sustancias controladas en el proceso de evaluación de los aspirantes a ocupar puestos en la judicatura.

Por su parte, el representante José “Conny” Varela Fernández presentó el 23 de agosto de 2013 el Proyecto de la Cámara 1338.<sup>94</sup> Con este proyecto se propone enmendar la Ley de la Judicatura del Estado Libre Asociado de Puerto Rico<sup>95</sup> para hacer compulsorio que los jueces se sometan a las pruebas para la detección de sustancias controladas. La Exposición de Motivos reconoce que, a pesar que existe una ley para reglamentar las pruebas para la detección de sustancias controladas en el empleo en el sector público, los jueces no cuentan con una reglamentación que requiera la administración de pruebas de sustancias controladas. Añade: “entendemos que las tareas de nuestros jueces y juezas son lo suficientemente sensitivas como para que se tengan que administrar compulsoria y periódicamente las pruebas de sustancias controladas”.<sup>96</sup>

De aprobarse dicho proyecto de ley, se añadiría el Artículo 6.008 (“Administración de pruebas para la detección de sustancias controladas”) a la Ley de la Judicatura, para que lea: “A todos los jueces se le administrarán pruebas periódicas para la detección de sustancias controladas, por lo menos una vez al año. La Rama Judicial establecerá la reglamentación necesaria y el procedimiento para realizar las pruebas”.<sup>97</sup>

### A. La expectativa de intimidad de los jueces en Puerto Rico

¿Cuáles, si algunos, serían los derechos de los jueces frente a la necesidad del Estado de hacer estas pruebas? Como no hay disputa en cuanto a que una prueba de detección de drogas (en especial una prueba de orina) constituye un registro y allanamiento, los tribunales han tenido que determinar si dicho registro es razonable.<sup>98</sup> Para propósitos del artículo, se debe analizar el interés del Estado frente al interés del juez en conservar su privacidad y no someterse a una prueba de detección de drogas.

---

<sup>94</sup> Proyecto de la Cámara 1338, 2da Sesión Ordinaria (23 de agosto de 2013).

<sup>95</sup> *Ley de la Judicatura del Estado Libre Asociado de Puerto Rico*, Ley Núm. 201-2003, 4 L.P.R.A. § 24 (Westlaw 2011).

<sup>96</sup> Exposición de Motivos, P. de la C. 1338.

<sup>97</sup> *Id.*

<sup>98</sup> Roger A. Petersen, *Balancing Public Interests v. Individual Rights; Is Drug Testing of Federal Employees Here to Stay: National Treasury Employees Union v. Von Raab*, 11 Hamline J. Pub. L. & Pol’y 195, 204 (1990).

Mediante el balance de intereses veremos si el interés del gobierno en asegurarse que las juezas y jueces no consuman sustancias controladas –que les impida tomar decisiones claras o desempeñarse de forma honrada en su entorno laboral– es mayor que el interés de estos funcionarios en preservar su intimidad individual.

El Tribunal Supremo de Puerto Rico expresó que el derecho a la intimidad y la protección extendida a la dignidad del ser humano “no son en nuestro ordenamiento entidades errantes en busca de autor o encasillado jurídico”,<sup>99</sup> pues nuestra Constitución las consagra expresamente. Es cierto que el derecho a la intimidad goza de la más alta jerarquía en nuestro ordenamiento constitucional y aplica *ex proprio vigore*.<sup>100</sup> Sin embargo, “[n]o es un derecho absoluto ni vence a todo valor en conflicto bajo todo supuesto posible”.<sup>101</sup> Como el derecho a la intimidad y la protección a la dignidad humana operan *ex proprio vigore*, esto los hace oponibles al patrono privado.

Para entender mejor qué constituye el derecho a la intimidad y la dignidad del ser humano, el profesor y constitucionalista Carlos Ramos González se ha encargado de explicar estos conceptos y cómo nuestro Tribunal Supremo los visualiza. Ramos González señala que:

Para el Tribunal Supremo de Puerto Rico la inviolabilidad de la dignidad humana es un principio o valor consustancial con otros derechos fundamentales, como lo es el derecho de intimidad contenido en la Sección 8, Artículo II de la Constitución. La protección a la intimidad también se ha reconocido que existe a través de la Sección 10 de [la] misma Carta, la cual prohíbe los registros y allanamientos irrazonables así como las interceptaciones telefónicas.<sup>102</sup>

Ramos González añade que la Sección 8 de nuestra Constitución contiene disposiciones idénticas a la Cuarta Enmienda de los Estados Unidos.<sup>103</sup> No obstante, nuestra Constitución contiene dos protecciones adicionales a las establecidas en la Cuarta Enmienda: (1) no se interceptará la comunicación telefónica; y (2) evidencia obtenida en violación de esta sección será inadmisibile en los tribunales. Aún cuando nuestra Constitución es más abarcadora que la Enmienda federal, ambas disposiciones tienen como objetivo básico proteger el ámbito de intimidad y dignidad del individuo frente a las actuaciones arbitrarias del Estado.<sup>104</sup> En cuanto al derecho a la intimidad, Ramos González explica:

---

<sup>99</sup> *Vega v. Telefónica*, 156 D.P.R. 584 (2002).

<sup>100</sup> *Weber Carrillo v. E.L.A.*, 2014 T.S.P.R. 46, pág. 9.

<sup>101</sup> *Vega*, 156 D.P.R. pág. 602.

<sup>102</sup> Carlos E. Ramos González, *La inviolabilidad de la dignidad humana: Lo indigno de la búsqueda de expectativas razonables de intimidad en el derecho constitucional puertorriqueño*, 45 Rev. Jurídica U. Inter PR 185, 192 (2011).

<sup>103</sup> Véase Const. P.R., art. II, § 8.

<sup>104</sup> Nylca J. Muñoz Sosa, *El derecho a la intimidad: La protección contra registros y allanamientos irrazonables*, 72 Rev. Jur. U.P.R. 1009, 1016-17 (2003).

El derecho de intimidad puede manifestarse en múltiples escenarios. Puede estar presente en el ámbito de ciertas decisiones personales, como son las relacionadas a nuestro cuerpo o nuestra familia, o estar presente en la necesidad de mantener confidencial información personal que hemos depositado en terceros o que mantenemos en nuestro poder o sobre nuestra persona. Este derecho está más vigente que nunca antes en el mundo laboral, así como incluso en espacios abiertos y públicos, como puede ser en mi deseo de permanecer sentado sin que ninguna persona invada mi espacio con su mirada cercana. Es decir, el derecho de intimidad forma parte de la autonomía de nuestro ser. Por tal razón es considerado como un derecho consustancial con la dignidad humana.<sup>105</sup>

Cuando surge un reclamo de que se violó el derecho constitucional contenido en la Sección 10 del Artículo II de nuestra Constitución, “es necesario dilucidar si hubo un registro que haya infringido la expectativa razonable de intimidad que nuestra sociedad reconoce sobre el objeto del registrado.”<sup>106</sup> Para saber si tal registro ha sido invasivo, “es determinante establecer si la persona tiene un derecho a abrigar una expectativa razonable de intimidad dentro de las circunstancias particulares que rodean el caso y si ese derecho está reconocido por nuestra sociedad”.<sup>107</sup> Para que sea una expectativa razonable deben concurrir dos elementos, uno subjetivo y otro objetivo. El elemento subjetivo es si el reclamante, dentro de las circunstancias de su caso, tiene una expectativa real de que su intimidad se respete. Mientras que el elemento objetivo es si la sociedad está dispuesta a reconocer esa expectativa como legítima o razonable.<sup>108</sup>

Una vez se determina que existe una expectativa razonable de intimidad que puede estar protegida por la garantía constitucional contenida en la Sec. 10 del Art. II de nuestra Constitución, y que en efecto hubo un registro por parte del Estado, se debe realizar un balance de intereses entre esa expectativa y los intereses públicos que hayan motivado la actuación estatal.<sup>109</sup>

En este caso, en vez de referirse a la expectativa razonable de intimidad que tenga una persona sobre un objeto, sería la expectativa razonable de intimidad que tenga un juez en su entorno laboral. Entonces, debemos hacer un análisis sobre qué expectativa de intimidad tienen los jueces y si la sociedad reconoce tal derecho de intimidad. Aunque las pruebas de detección de drogas no se realicen en el contexto de una persecución criminal, hay que tener claro que sigue siendo una intromisión

---

<sup>105</sup> Ramos González, *supra* n. 102, pág. 192.

<sup>106</sup> *Pueblo v. Báez López*, 2013 T.S.P.R. 143, pág. 4.

<sup>107</sup> *Id.*

<sup>108</sup> *Vega*, 156 D.P.R. pág. 602.

<sup>109</sup> *Báez López*, 2013 T.S.P.R. pág. 4.

del Estado en la vida privada de un individuo,<sup>110</sup> en este caso en la vida privada de un juez. Pero, como ya se mencionó, la protección constitucional no opera automáticamente, sino que se activa cuando se demuestra que la persona alberga una expectativa razonable de intimidad sobre lo que es objeto del registro. Esta expectativa razonable de intimidad se debe evaluar en sus dos vertientes: la subjetiva y la objetiva.

Primeramente, en cuanto a las juezas y jueces, el derecho a la intimidad estaría presente en el ámbito de una decisión personal que involucra su cuerpo. Aquí entra en cuestión la expectativa subjetiva. Esto es así, ya que lo que se evalúa es la posibilidad de implantar pruebas de detección de sustancias controladas a los jueces. Estas pruebas son registros que requieren la toma de muestras de orina, de pelo u otro tipo. Además,

[E]s necesario tener presente que no sólo la fase de recolección y análisis de las muestras de fluidos corporales para detectar la presencia de sustancias controladas se presenta como problemática en cuanto a derechos ciudadanos fundamentales, sino también que el manejo de los resultados y su posterior trámite de información a las autoridades correspondientes requieren salvaguardas adicionales en cuanto al derecho a la intimidad, dignidad, honra y reputación del empleado.<sup>111</sup>

Una vez se determina que el sujeto, según las circunstancias del caso, alberga una expectativa real de que su intimidad se respete, se procederá a la segunda etapa, en la que se realiza un análisis objetivo para determinar si la sociedad considera razonable tal expectativa.<sup>112</sup> Esta es la etapa decisiva, puesto que si existe tal expectativa entonces habría que hacer un balance de intereses entre la expectativa y los intereses públicos que “justifiquen” la actuación estatal. Sólo de esta forma se podría llegar a la conclusión de si la invasión es mínima y si cede ante el interés del Estado de determinar si hay un problema de usos de drogas por parte de los jueces.

#### **IV. ¿A quién le toca decidir si se implementan estas pruebas a los jueces? ¿A la Rama Judicial o a la Rama Legislativa?**

En Puerto Rico tenemos una forma republicana de gobierno, en la que los Poderes Legislativo, Ejecutivo y Judicial están subordinados a la Soberanía del Pueblo.<sup>113</sup> Primeramente, la Rama Ejecutiva tiene la función esencial de hacer cumplir las leyes, a diferencia de la Rama Judicial, cuya función primordial es la interpretación de

---

<sup>110</sup> *Weber Carrillo*, 2014 T.S.P.R. 46, pág. 10.

<sup>111</sup> *Pacheco Pietri v. E.L.A., et als.*, 133 D.P.R. 907 (1993).

<sup>112</sup> *Weber Carrillo*, 2014 T.S.P.R. 46, pág. 15.

<sup>113</sup> Const. P.R. art. I, § 2.

estas. En este sentido la función de estas dos ramas está supeditada a la función principal de la Rama Legislativa de hacer o aprobar las leyes.<sup>114</sup>

La Rama Legislativa (o Poder Legislativo) se compone de dos Cámaras: el Senado y la Cámara de Representantes, cuyos miembros son elegidos por votación directa en cada elección general.<sup>115</sup> En cambio, la Rama Judicial (o Poder Judicial), la cual se compone de un Tribunal Supremo y “aquellos tribunales que se establezcan por ley”,<sup>116</sup> está integrado por jueces que son “nombrados por el gobernador con el consejo y consentimiento del Senado”.<sup>117</sup> En especial, la Constitución señala que “los jueces del Tribunal Supremo no tomarán posesión de sus cargos hasta que sus nombramientos sean confirmados por el Senado y lo desempeñarán *mientras observen buena conducta*”.<sup>118</sup>

Hay que señalar que nuestro sistema judicial es unificado en lo concerniente a jurisdicción, funcionamiento y *administración*.<sup>119</sup> Respecto a la administración, la Sección 7 de la Constitución dispone:

El Tribunal Supremo adoptará reglas para la administración de los tribunales, las que están sujetas a las leyes relativas a suministros, personal, asignación y fiscalización de fondos y a otras leyes aplicables en general al Gobierno, el juez presidente del Tribunal Supremo dirigirá la administración de los tribunales y nombrará un director administrativo, quien desempeñará su cargo a discreción de dicho magistrado.<sup>120</sup>

La independencia que tiene la Rama Judicial, por ser uno de los tres poderes del gobierno, le confiere al Tribunal Supremo la facultad de aprobar las reglas de administración que rigen el sistema judicial. Asimismo, mediante disposición constitucional, el Tribunal Supremo cuenta con la Oficina de Administración de los Tribunales (OAT), “como organismo de apoyo para la administración del sistema”.<sup>121</sup> Las funciones generales de dicha oficina son las siguientes:

1. Desarrollar un sistema administrativo uniforme que sirva de apoyo y permita acelerar los procesos judiciales;
2. hacer cumplir los procedimientos administrativos establecidos para asegurar uniformidad, continuidad y eficiencia en la prestación de servicios;

---

<sup>114</sup> *Noriega v. Hernández Colón*, 135 D.P.R. 406, 458 (1994).

<sup>115</sup> Const. P.R. art. III, § 1.

<sup>116</sup> *Id.* art. V, § 1.

<sup>117</sup> *Id.* § 8.

<sup>118</sup> *Id.*

<sup>119</sup> *Id.* § 2.

<sup>120</sup> Const. P.R. art. V, § 7.

<sup>121</sup> La Rama Judicial de Puerto Rico, *Oficina de Administración de los Tribunales*, <http://www.ramajudicial.pr/sistema/oat.htm> (accedido el 13 de noviembre de 2013).



3. solicitar y justificar los fondos públicos necesarios para el funcionamiento del sistema;
4. servir como agente facilitador con respecto a los tribunales del país, proveyéndolos de los más adecuados recursos humanos, físicos y fiscales a tono con las posibilidades presupuestarias del sistema;
5. desarrollar y mantener al día sistemas de información que sirvan de instrumento para la divulgación, planificación, dirección, operación y evaluación de la actividad judicial administrativa;
6. evaluar el impacto en el sistema de las medidas legislativas que puedan afectarlo;
7. investigar la conducta impropia del personal de la Rama Judicial, incluso a los jueces y juezas, con excepción de los del Tribunal Supremo;
8. representar legalmente a la Rama Judicial y a su personal en aquellos casos en que su representación no corresponda al Departamento de Justicia; y
9. hacer recomendaciones al Juez Presidente o Jueza Presidenta para mejorar el funcionamiento del sistema y para la asignación y traslado de jueces(zas), y tomar las medidas que el Juez Presidente ordene, con miras a lograr la mejor administración del Tribunal General de Justicia.<sup>122</sup>

La administración del sistema judicial, actualmente, no contempla el manejo de pruebas de detección de sustancias controladas a los jueces. La Rama Judicial no ha adoptado reglamentación alguna que le requiera a los jueces este tipo de pruebas. No obstante, está la Ley Núm. 78 que reglamenta las pruebas de detección de drogas en el sector público.<sup>123</sup> Dicha ley se aprobó con el propósito de autorizar y reglamentar la administración de pruebas para detectar consumo de drogas entre los empleados del servicio público de las agencias del Gobierno.<sup>124</sup>

La ley tiene como objetivo establecer programas permanentes para la detección de sustancias controladas “que empleen pruebas confiables que permitan identificar a los funcionarios y empleados usuarios de drogas, para *tratarlos y rehabilitarlos* . . . para que puedan desempeñar fiel y cabalmente sus funciones y deberes en el servicio público”.<sup>125</sup>

Ninguno de los reglamentos aplicables a los distintos foros exige que los jueces se sometan a pruebas de detección de sustancias controladas. Sin embargo, la ley que rige estas pruebas en el sector público dispuso que:

---

<sup>122</sup> *Id.*

<sup>123</sup> 3 L.P.R.A. § 2501 (2011).

<sup>124</sup> Para efectos de la Ley Núm. 78-1997, el término “agencia” se refiere a la Rama Ejecutiva del Gobierno de Puerto Rico, sus oficinas, departamentos, agencias, corporaciones públicas y dependencias.

<sup>125</sup> 3 L.P.R.A. § 2504 (2011).

Sin que se interprete como un menoscabo a la autonomía que les confiere la Constitución de Puerto Rico, las Ramas Legislativa y Judicial adoptarán, dentro de un (1) año a partir de la vigencia de este capítulo, programas de detección de sustancias controladas con el propósito de proveer tratamiento y rehabilitación a todos sus funcionarios y empleados, irrespectivamente de que éstos hayan sido electos o designados.<sup>126</sup>

A pesar de lo que dispuso la ley, la Rama Judicial no ha adoptado ningún programa de detección de sustancias controladas que sea aplicable a los jueces. No obstante, como ya mencionamos, está en la palestra pública el proyecto de ley del representante José “Conny” Varela Fernández, quien propuso que se enmendara la Ley de la Judicatura para añadir un artículo que requiera la administración de este tipo de pruebas a los jueces. Cabe destacar que dicha propuesta de “Conny” Varela le deja a la Rama Judicial la facultad de reglamentar y establecer la forma en que se conducirían dichas pruebas a los jueces.

Para abundar sobre lo anterior, tenemos el Canon 4 del Código de Ética Judicial el cual lee: “las juezas y los jueces cumplirán cuidadosa y diligentemente las obligaciones administrativas que les imponen las leyes y los reglamentos aplicables a la Rama Judicial. También cumplirán diligentemente las normas y órdenes administrativas pertinentes de la Oficina de Administración de los Tribunales”.<sup>127</sup> En *In re Santiago Concepción*, el Tribunal sólo hizo referencia a este canon para abundar sobre la problemática de la violencia doméstica. Siguiendo lo expuesto en el Canon 4, la Rama Judicial ha tomado medidas diversas para prevenir y atender este problema, entre las cuales figuran las siguientes:

[P]roveer adiestramientos especializados a jueces y juezas, preparar un Libro de Estrado sobre órdenes de protección en casos de violencia doméstica, publicar un Protocolo de manejo de caso de violencia doméstica, crear salas especializadas en casos de violencia doméstica en diversas regiones judiciales, brindar servicios de intercesoras y representación legal a víctimas de violencia doméstica, revisar los formularios relacionados con la Ley 54 y establecer un sistema de órdenes de protección automatizadas.<sup>128</sup>

No obstante, dicho canon también debería ser utilizado para establecer reglamentos y protocolos que ayuden a manejar situaciones en las que el uso y abuso de drogas esté involucrado. Así como el Tribunal Supremo expresó su compromiso a contribuir a erradicar de nuestra sociedad el grave problema de la violencia doméstica, de igual forma debe comprometerse a erradicar el problema del uso y abuso de drogas, más cuando se trata de un funcionario público como el juez. Esto último se puede lograr si se empieza por mantener la casa en orden.

---

<sup>126</sup> *Id.*

<sup>127</sup> *In re Cánones de Ética Judicial de 2005*, 164 D.P.R. 403, 413 (2005).

<sup>128</sup> *Dávila Nieves v. Meléndez*, 187 D.P.R. 750, 785 (2013).

Primeramente, a partir de tal esfuerzo de erradicar el problema de la violencia doméstica, “la Rama Judicial adoptó el Manual de la OAT sobre la Intervención en Casos de Violencia Doméstica (2000) para establecer el protocolo de manejo en este tipo de casos”.<sup>129</sup> Entonces, así como la Rama Judicial logró implantar un protocolo para manejar los casos de violencia doméstica dentro del sistema judicial, puede usar como modelo la Ley Núm. 78<sup>130</sup> para crear un protocolo e implementar pruebas de detección de drogas a los jueces. Le compete a la Rama Judicial trabajar este asunto ya que, por la separación de poderes, esta se disciplina a sí misma (mediante la OAT).

## V. Las juezas y los jueces no están por encima de la ley

La figura del juez conlleva mantener unos estándares altos de conducta ética o profesional; su comportamiento personal u oficial debe ir acorde con el más alto estándar que la sociedad puede esperar. A nivel federal, la jurisprudencia ha establecido que: “in a civilized society, members of the judiciary are significant public figures whose authority necessarily reaches all points within their respective jurisdiction, if not beyond.”<sup>131</sup> Además, señala que el estándar de conducta que se le requiere a los jueces es más alto que el que se espera de los demás ciudadanos, abogados y demás integrantes de las ramas ejecutiva y legislativa.

The ultimate standard for judicial conduct must be more than an effortless obedience to the law, but rather, must be conduct which constantly reaffirms fitness for the high responsibilities of judicial office, and which continuously maintains, if not furthers, belief that an independent judiciary exists to protect citizens from both government overreaching and individual self-help.<sup>132</sup>

En Puerto Rico, al igual que en Estados Unidos, se exige a los jueces que lleven una conducta honrada e íntegra, tanto a nivel profesional como personal. El preámbulo del Código de Ética Judicial establece que:

Al igual que todo ciudadano o ciudadana, las juezas y los jueces están obligados a cumplir con la ley, modelando la conducta ciudadana a la que aspira la sociedad democrática. Están obligados a cumplir con las obligaciones de la Rama Judicial y respetar y honrar la función judicial. Además, al asumir el cargo aceptan también ciertas restricciones a su conducta, tanto en el ejercicio de sus funciones propiamente judiciales, como en sus demás actividades, ya sean personales o profesionales. Estas

---

<sup>129</sup> *Santiago Concepción*, 2013 T.S.P.R. pág. 16.

<sup>130</sup> 3 L.P.R.A. § 2504 (2011).

<sup>131</sup> *In re Barr*, 13 S.W.3d 525, p. 532 (Tex. Rev. Trib. 1998).

<sup>132</sup> *Id.*

limitaciones, si bien no les privan de los derechos que poseen como miembros de nuestra sociedad, representan sacrificios en su vida pública y privada que enaltecen la integridad e independencia de su ministerio y estimulan el respeto y la confianza en la judicatura.<sup>133</sup>

También, el Código dispone en su primer canon que “las juezas y los jueces respetarán y cumplirán la ley y serán fieles al juramento de su cargo”.<sup>134</sup> Ya desde un principio, los cánones le exigen a los jueces que deben ser los primeros, como ciudadanos y funcionarios públicos, en demostrar una conducta recta y pulcra. Nadie está por encima de ley, ni siquiera los jueces, quienes están llamados a respetarla y cumplirla.<sup>135</sup>

Por otro lado, el Canon 23 amplía el efecto que podría tener la conducta de los jueces, al disponer que: “Las juezas y los jueces se comportarán públicamente de manera que sus actuaciones no provoquen dudas sobre su capacidad para adjudicar imparcialmente<sup>136</sup> las controversias judiciales, no deshonren el cargo judicial y no interfieran con el cabal desempeño de sus funciones judiciales”. El Tribunal, en un caso anterior a *In re Santiago Concepción*, explicó que “esta norma de conducta general corresponde a la alta estima y confianza pública que gozan los jueces y las juezas”.<sup>137</sup>

Además, las actuaciones de las juezas y los jueces no sólo podrían infringir los cánones de ética judicial, sino también los cánones de ética profesional.<sup>138</sup> Esto es así, ya que el Canon 38 exige que toda abogada y abogado debe esforzarse, “al máximo de su capacidad, en la exaltación del honor y dignidad de su profesión, aunque el así hacerlo conlleve sacrificios personales y debe evitar hasta la apariencia de conducta profesional impropia”.<sup>139</sup> Ejercer la abogacía implica el asumir posiciones que personalmente sean desagradables, pero que son en beneficio de la profesión, así como:

[D]enunciar valientemente, ante el foro correspondiente, todo tipo de conducta corrupta y deshonrosa de cualquier colega o funcionario judicial .

---

<sup>133</sup> *In re Aprobación de Cánones de Ética Judicial*, 164 D.P.R. pág. 408.

<sup>134</sup> *Id.* pág. 410.

<sup>135</sup> El Canon 1 del Código de Ética Judicial, en su sección de comentarios explica que ese canon responde “al interés en reconocer que el deber judicial trasciende la función de administrar o interpretar la ley y se establece con el objetivo de transmitir claramente la idea de que las juezas y los jueces no están por encima de la ley y son los primeros llamados a respetarla y cumplirla”.

<sup>136</sup> El historial del canon explica que con éste se sustituyó el primer párrafo del Canon 24 de los Cánones de 1977, “cuyo contenido expresa que aun cuando no es necesario ni deseable que los miembros de la judicatura vivan en el aislamiento, serán escrupulosos en evitar actuaciones que razonablemente puedan dar lugar a la impresión de que sus relaciones sociales, de negocios, familiares o de amistad influyen en sus determinaciones judiciales”.

<sup>137</sup> *In re Claverol Siaca*, 175 D.P.R. 177, 190 (2009).

<sup>138</sup> *Código de Ética Profesional*, 4 L.P.R.A. Ap. IX (1970).

<sup>139</sup> *Id.* Canon 38.

. . . poner en conocimiento de las autoridades apropiadas todo acto delictivo o de perjurio que ante él se cometiera; velar y luchar contra la admisión al ejercicio de la profesión de personas que no reúnan las condiciones morales y éticas, . . .<sup>140</sup>

¿Con qué moral un usuario de drogas va a denunciar una conducta deshonrosa o un acto delictivo de otro colega o funcionario? El ejemplo debe comenzar por quienes imparten justicia. De esta forma, la Rama Judicial debe demostrar que los jueces siguen estos preceptos éticos, ya que, “tienen la obligación de evitar la conducta impropia en su vida profesional y personal, tanto en la realidad como en la apariencia”. Debe quedar claro que al nombrar un juez, “se deposita en él la confianza de nuestro Pueblo con la esperanza de que la administración de la justicia se lleve a cabo por personas cuya conducta, en todos sus aspectos, sea *intachable*”.<sup>141</sup>

La necesidad de implementar estas pruebas de sustancias controladas a los jueces en Puerto Rico va más allá de detectar el uso y abuso de drogas en estos funcionarios. Es cierto que los objetivos específicos para justificar estos programas, como las pruebas de orina, van a depender de la función de los empleados objetos de esta regulación. Los intereses se han categorizado de la siguiente manera:

1. Public safety;
2. employees fitness and effectiveness;
3. workplace and safety;
4. promotion of public confidence in employees' integrity; and
5. prevention of corruption and maintenance of security.<sup>142</sup>

El gobierno debe demostrar, para implementar estas pruebas de detección de drogas, que como patrono tiene un interés legítimo en supervisar estrictamente el comportamiento laboral y su desempeño, para promover la eficiencia y el propio funcionamiento del sistema judicial.<sup>143</sup> Sean compulsorias o al azar, las pruebas de detección de sustancias controladas son necesarias para desalentar el uso de drogas por empleados y para fomentar la confianza de que la fuerza laboral está libre de drogas.<sup>144</sup> Hay que distinguir que en Puerto Rico, a diferencia de Estados Unidos, los jueces no son electos por el pueblo. No es la gente quien elige a los magistrados, sino el Gobernador es quien los nombra y tanto la Cámara de Representantes como el

---

<sup>140</sup> *Id.*

<sup>141</sup> *In re Robles Sanabria*, 151 D.P.R. 483, 510 (2000).

<sup>142</sup> *Id.* págs. 152-153.

<sup>143</sup> Cathryn Jo Rosen & John S. Goldkamp, *The Constitutionality of Drug Testing at the Bail Stage*, 80 J. Crim. L. & Criminology 114, 152-153 (1989).

<sup>144</sup> *Id.* pág. 154.

Senado son los que deciden si confirman el nombramiento o no. Entonces, en nuestro ordenamiento jurídico sí hay un interés apremiante para que se implementen estas pruebas de detección de drogas.

## VI. Conclusión

La implementación de pruebas de detección de drogas a los jueces en Puerto Rico no debe tomarse con ligereza. Aunque ya se han dado casos que podrían ameritar considerar la implementación de estas pruebas, tal vez es una decisión inasequible. Sólo se han dado dos casos en los que ex jueces superiores eran usuarios de drogas. Estos dos casos no demuestran necesariamente la existencia de un problema real y constante en nuestro sistema judicial. Sin embargo, no podemos ignorar que sí traen una preocupación real: el uso y abuso de sustancias controladas por jueces. Y es que resulta alarmante conocer controversias de este tipo, ya que la figura del juez es una de alto valor social. Vemos a los jueces, indistintamente de su jerarquía, como seres supremos encargados de impartir justicia y hacer cumplir las leyes de nuestra sociedad. Pero el problema mayor es que no logramos entender que los jueces son seres humanos y no “dioses del Olimpo”.

Aunque veamos al juez como aquella figura en nuestro sistema judicial de conducta exacta, la verdad es que pueden cometer errores como cualquier otro ciudadano. La diferencia entre el juez y un ciudadano particular es que el juez asume tal función junto a las responsabilidades que conlleva el puesto. Los jueces no pueden perder de perspectiva que tienen la obligación de evitar la conducta impropia en su vida profesional y personal, ya que en ellos se deposita la confianza del Pueblo para que la administración de la justicia se lleve a cabo “por personas cuya conducta, en todos sus aspectos, sea intachable”.<sup>145</sup>

Sabemos que la posibilidad de implementar pruebas de detección de drogas está sujeta a que se sopesen los intereses que hay de por medio: el interés del gobierno en velar por el buen funcionamiento del sistema judicial —a través de la jueza o el juez— y la expectativa de intimidad que ostenten estos últimos. Como hemos explicado, el ordenamiento jurídico ha establecido que se necesita una sospecha individualizada para poder llevar a cabo una prueba de detección de sustancias controladas a un empleado público. No obstante, ha habido excepciones y una de éstas ha sido el examen de necesidad especial (*special needs test*), el cual permite que se realice este tipo de prueba sin que haya una sospecha individualizada. Han sido pocos los casos en los que el Tribunal Supremo de Estados Unidos ha validado estos tipos de prueba a empleados públicos, sin requerir antes una sospecha individualizada.<sup>146</sup>

En el caso normativo el Tribunal Supremo de Estados Unidos mencionó el examen de necesidad especial. Incluso, añadió un requisito nuevo a este examen: que fuera

---

<sup>145</sup> *Robles Sanabria*, 151 D.P.R. pág. 510.

<sup>146</sup> *Rosen & Goldkamp*, *supra* n. 143, pág. 148.

una necesidad sustancial. Sin embargo, no aplicó al caso los factores que justifican la excepción a la protección de la Cuarta Enmienda federal. El Tribunal se limitó a decir que el interés del estado de Georgia (al requerir que los candidatos a *state office* se sometieran a pruebas de detección de drogas) no era real, sino simbólico. Así expuso la opinión mayoritaria al decir que lo que pretendía el estado era proyectar una imagen positiva –porque trataba de erradicar las drogas y devolverle la confianza en los oficiales electos– a la ciudadanía. Mas este requisito del estado tampoco era tan intrusivo a estos candidatos, ya que la prueba podía ser programada por el candidato y la muestra podía tomarse en la oficina de su médico personal. Aun así no se demostró que el interés del estado superara la expectativa de intimidad de los candidatos.

Es cierto que es necesario considerar la correlación entre la necesidad especial y el objetivo regulatorio de la prueba porque sirve de factor limitador, junto a la Cuarta Enmienda, para impedir que el gobierno se sobrepase en la intrusión. Pero no se puede afirmar, ya de antemano, que este factor limitador siempre va a prevalecer sobre el análisis de razonabilidad. Primero, hay que analizar si el registro está correlacionado a un interés legítimo del estado, según su razonabilidad, antes de decir si es inconstitucional. Decir que siempre debería prevalecer el factor limitador sobre el análisis de razonabilidad equivaldría a preferir que el Derecho sea estático. Hay que tener en cuenta que así como existe la norma también existe la excepción –o excepciones– a la norma.

En el caso de los jueces, entendemos que existe una necesidad especial que podría permitir la implementación de estas pruebas de detección de drogas. Pero, ¿deberían ser compulsorias estas pruebas? Por el momento no hay jurisprudencia que permita que esto sea así. La existencia de una necesidad especial, la cual podría permitir la excepción al registro sin antes tener una sospecha individualizada, no hace que automáticamente se obvие la protección constitucional.

Aunque se ha limitado el poder del estado ante la figura del juez (y aún no se les ha exigido estas pruebas, contrario a otros funcionarios públicos) no vemos base legítima para que la intimidad del juez ceda ante el interés del Estado. Es cierto que en nuestra sociedad existe desconfianza hacia la Rama Judicial y su sistema de justicia. Además, debemos resaltar que en Puerto Rico, a diferencia de Estados Unidos, los jueces no son electos por el pueblo, sino que son nombrados por el Gobernador y estos nombramientos están supeditados a que la Cámara de Representantes y el Senado los confirme. Pero esta desconfianza no es razón para que se infrinja un derecho constitucional, el cual opera *ex proprio vigore* en nuestro ordenamiento jurídico.

Si consideramos la implementación de estas pruebas de manera voluntaria y no compulsoria podríamos toparnos con otro problema adicional. Así como se discute en la jurisprudencia de Estados Unidos, específicamente el caso de Ohio,<sup>147</sup> el hecho de que sea opcional una prueba de detección de drogas no garantiza que no se tomen medidas adversas en contra del empleado. Como dice el refrán, “el que nada debe,

---

<sup>147</sup> *State ex rel. Ohio AFL-CIO*, 97 Ohio St. 3d 504.

nada teme”. Implementar este tipo de prueba de manera voluntaria podría prestarse para que aquellos jueces que no quieran someterse a las pruebas, sean vistos de manera “dudosa”.

Es cierto que no se puede permitir que el prestigio del juez y de la jueza sea un activo que se deba utilizar para gestionar privilegios o concesiones que, de otro modo, no se hubieran obtenido.<sup>148</sup> También hay que recalcar la importancia del juez y que éste, por su función, debe estar sujeto a una observancia más rigurosa. No obstante, estas no son razones que automáticamente dan paso a que se ignore su expectativa de intimidad.

Por otro lado, no podemos olvidar que los jueces han estado exentos de este tipo de prueba –a diferencia de alguaciles y otros funcionarios públicos– debido a la separación de poderes que dispone tanto la Constitución federal como la nuestra. Dicha separación de poderes le confiere la autonomía para que la Rama Judicial sea la encargada de disciplinarse. Entonces, en vez de imponer un estatuto que le imponga obligatoriamente estas pruebas a los jueces, debería ser la Rama Judicial la que proponga una medida de este tipo. Pero sin olvidar la salvaguarda constitucional al derecho de intimidad.

Por último, más allá de querer que el pueblo de Puerto Rico vuelva a tener confianza en la Rama Judicial, debemos buscar vías alternas que no violen los derechos constitucionales de los jueces, así como los de los ciudadanos. A fin de cuentas la “inmunidad de la toga” es la alusión a aquel ser supremo que los ciudadanos llaman juez, pero que no es más que otro ciudadano con una función de alta estima pública.

---

<sup>148</sup> *In re Almodóvar Marchany*, 167 D.P.R. 421, 434 (2006).