



4 de agosto de 2025

CONSULTA NÚM. 15, 837

ASUNTO: APLICABILIDAD DE LA LEY NÚM. 417 DE 14 DE MAYO DE 1947, SEGÚN ENMENDADA, A UNA ENTIDAD QUE BRINDA SERVICIOS DE EMPLEADOR REGISTRADO

Estimada Licenciada Guzmán:

Nos referimos a su consulta relacionada a la aplicabilidad de la Ley Núm. 417 de 14 de mayo de 1947, *según enmendada, Ley para Regular las Agencias Privadas de Empleo*, a una entidad que se dedica a servir como Empleador Registrado.

Al respecto, la Secretaria del Trabajo y Recursos Humanos (en adelante Secretaria) ha delegado en la Oficina del Procurador del Trabajo la facultad de establecer la política pública del Departamento del Trabajo y Recursos Humanos (en adelante, DTRH) en cuanto a la interpretación de la legislación protectora del trabajo que esta administra. Conforme dispone el Artículo II de la Carta Circular Núm. 2013-001 del DTRH, esta Oficina tiene entre sus funciones la de emitir opiniones legales a fin de orientar al público en general. Es bajo esta facultad que emitimos la presente consulta.

Destacamos que esta opinión está basada exclusivamente en los hechos y circunstancias expresados en su consulta y se emite a base de la representación, explícita o tácita, hecha por usted. Es importante subrayar que esta consulta no incluía ningún contrato, hoja de deberes o descripción de puesto para el análisis de estas. Entendemos que usted ha suministrado una descripción completa, real e imparcial de todos los hechos y de todas las circunstancias que serían pertinentes a nuestra consideración de la interrogante planteada. Si existe otro trasfondo histórico o de hechos que no se haya incluido en su consulta, el mismo podría cambiar la opinión aquí expresada.

Dicho lo anterior, en su comunicación, nos somete la siguiente interrogante y citamos:

“Actividad a la que se Dedicar un Empleador Registrado

En tiempos recientes se ha desarrollado una figura novel en el campo de los Recursos Humanos, que se le conoce como ‘Empleador Registrado’, cuya actividad principal comercial es brindar servicios de incorporación de empleados en nuevos mercados globales a compañías clientes¹, sin la necesidad de estos establecer una entidad separada en ese país. Esta modalidad asegura la adecuada clasificación de empleados y el cabal cumplimiento de la normativa laboral y, a su vez, evita el mal uso de la figura de contratistas independientes por parte de compañías clientes extranjeras. En el idioma inglés, se conoce como *Employer of Record*². Un EOR no se dedica a reclutar ni a suplir personal y tampoco ofrece servicios de empleo temporero.³

La compañía cliente es quien anuncia la posición de empleo -que siempre es por tiempo indefinido- determina el título del puesto, las responsabilidades, compensación y beneficios. Además, entrevista a los candidatos y hace la selección de la persona a quien se le extenderá la oferta de empleo.

Una vez esa fase de entrevista y selección es completada por la compañía cliente, la compañía cliente ingresa la información de la persona seleccionada en una plataforma del Empleador Registrado y, a partir de ahí, el Empleador Registrado asume responsabilidad legal del empleado y se ocupa de (i) perfeccionar la oferta de empleo bajo los términos ofrecidos y/o decididos por la compañía cliente, (ii) asegurar que dichos términos cumplan con la legislación vigente⁴, (iii) completar toda la documentación de ingreso del empleado, (iv) procesar la nómina, (v) ofrecer los beneficios que determinó la compañía cliente, (vi) mantener un expediente de personal con los documentos requeridos por ley, (vii) incluirlo en sus pólizas gubernamentales, tales como, el Fondo del Seguro del Estado y el Seguro de Incapacidad Temporera no Ocupacional (SINOT) y Desempleo, así como notificar el ingreso a ASUME y radicar planillas mensuales o trimestrales, (viii) radicar planillas y pagos con el Departamento del Trabajo y el Departamento de Hacienda, (ix) administrar las licencias de ausencias, (x) disciplinar y llevar a cabo investigaciones disciplinarias siempre a solicitud del cliente y nunca de

¹ Las compañías clientes no tienen presencia en Puerto Rico. La presencia en la jurisdicción la tiene el EOR. En consecuencia, el empleado, contratado formalmente por el EOR, rinde su trabajo en modalidad remoto para una compañía cliente en otra jurisdicción. Por esta razón, el EOR se registra para hacer negocios en Puerto Rico, pero típicamente no tiene una oficina física.

² También existe una figura similar que se conoce como ‘Organización Profesional de Empleadores’, denominada en el idioma inglés como *Professional Employer Organization* (PEO), cuyos servicios son parecidos a los de un EOR.

³ Es importante destacar que el EOR no hace recomendaciones a los clientes sobre a quién reclutar, ni tiene un banco de candidatos para asignar a la compañía cliente.

⁴ Es decir, el Empleador Registrado contrata al empleado a nombre de la compañía cliente.

manera unilateral, y (x) demás gestiones administrativas y de Recursos Humanos inherentes a una relación de empleo.

El empleado realiza sus funciones para la compañía cliente y operacionalmente es la compañía cliente la que lo adiestra, le imparte instrucciones y lo supervisa, mientras que el Empleador Registrado se encarga de todo lo administrativo y relativo a Recursos Humanos, según explicado anteriormente.

La decisión de despedir al empleado recae únicamente en la compañía cliente. En la medida en que, como parte de sus servicios, el Empleador Registrado nunca se dedica a suplir personal a clientes, al terminar la relación de trabajo con la compañía cliente, la persona se queda sin empleo (distinto a como sucedería en el contexto de una agencia de servicio de empleo temporero). El Empleador Registrado se ocupa de procesar todo lo concerniente a la terminación de la relación de empleo y atender cualquier asunto o reclamación que surja como consecuencia de la terminación de empleo. Cabe mencionar que la compañía cliente tiene una responsabilidad contractual de responder pecuniariamente ante la gran mayoría de dichas reclamaciones, a menos que hayan surgido exclusivamente por negligencia del Empleador Registrado.

Finalmente, además de facturarle a la compañía cliente la totalidad del costo de la nómina del empleado y demás pagos debidos por ley, el Empleador Registrado cobra a la compañía cliente una cantidad fija mensual por cada empleado, como compensación por sus servicios.

Consulta

Entendemos que por la naturaleza del servicio que ofrece un Empleador Registrado, no le aplican las disposiciones de la Ley 417-1947. El propósito de esta consulta es validar dicha apreciación."

Comenzamos nuestro análisis invocando la Ley Núm. 417 de 14 de mayo de 1947, *según enmendada, Ley para Regular las Agencias Privadas de Empleo*, la cual regula las agencias de empleo en Puerto Rico. Este estatuto establece además los requisitos para solicitar una licencia para operar una agencia de empleo.⁵ También, dispone una serie de prohibiciones así como deberes al poseedor de una licencia de agencias de empleo.⁶ Asimismo, esta legislación autoriza a la Secretaria a hacer todas las investigaciones necesarias con el fin de hacer cumplir la ley.⁷ Y, finalmente, el estatuto establece penalidades criminales (delitos

⁵ Véase Sección 2 de la Ley Núm. 417, *antes citada*.

⁶ Véase Sección 4 de la Ley Núm. 417, *antes citada*.

⁷ Véase la Sección 7 de la Ley Núm. 417, *antes citada*.

menos grave) con penas de multa o cárcel, o ambas penas, a quienes infrinjan la ley o su reglamento.⁸

Sobre el particular, el inciso (d) de la Sección 1 de la Ley Núm. 417, *antes citada*, define el concepto *agencia de empleo* de la siguiente manera:

(d) **Agencia de empleo**- Significará toda persona u organización que mediante pago de honorarios o sin pago alguno, regularmente:

(1) Obtenga, ofrezca o intente conseguir empleados para personas que deseen los servicios de trabajadores, o empleo para personas que deseen trabajar;

(2) supla trabajadores para prestar servicios bajo la supervisión, directa o indirecta o la dirección de personas que buscan los servicios de trabajadores;

(3) por medio de anuncios, ya pagados por ella o por los patronos, solicite candidatos para empleo, por otras personas, excluyendo a las empresas periodísticas, de radio, o televisión cuando publiquen anuncios en el curso de sus operaciones como tales;

(4) por medio de entrevistas personales, pruebas psicológicas o de aptitudes, clasificación ocupacional de candidatos u otros procedimientos análogos refiera dichos candidatos a los patronos que interesen sus servicios, excepto cuando preste dichos servicios en relación con empleados o candidatos a empleo que les sean referidos directamente por los patronos, o

(5) dé información, por cualquier medio, respecto del sitio donde pueden obtenerse los servicios de trabajadores o el sitio donde puede conseguirse empleo, al procurar realizar cualesquiera de los actos que se indican en las cláusulas (1) al (4) de este inciso (énfasis nuestro).

Nótese que, para poder operar una agencia de empleos, la persona interesada procederá a llenar una solicitud al efecto en el formulario que le suministrará el DTRH.⁹ Luego de presentada la solicitud de licencia, la Secretaria procederá, por sí o por cualquiera de sus subalternos, en este caso la División de Leyes Especiales del Negociado de Normas del Trabajo, a practicar una investigación sobre el carácter, la moral, la integridad comercial y cualquiera otro factor que dicho funcionario creyese conveniente respecto del solicitante. Practicada la investigación, si se determinase que el solicitante es de buena conducta moral y responsable comercialmente y cumple con los otros requisitos provistos o que puedan proveerse por medio de reglamentación, expedirá una licencia al solicitante previo el pago al DTRH, mediante la cancelación de sellos de Rentas Internas, de un derecho de veinticinco dólares (\$25.00). Destacamos que la legislación expresamente dispone que no se expedirá ninguna licencia a menos que el solicitante cumpla o esté dispuesto a cumplir con las disposiciones legales y normativas aplicables.¹⁰

⁸ Véase Sección 11 de la Ley Núm. 417, *antes citada*.

⁹ Véase Sección 2 de la Ley Núm. 417, *antes citada*.

¹⁰ *Ibid.*

Además, la Sección 2 de la Ley Núm. 417, *antes citada*, explícitamente establece que toda licencia deberá expresar el nombre de la persona a favor de quien se expida, y el sitio específico o dirección donde va a operar la agencia. Recalcamos que esta Sección también establece que la licencia que se expida será válida solamente para la persona y el sitio en la misma indicados. La persona o entidad a quien se expida la licencia podrá operar solamente dentro de los límites de Puerto Rico. Más aun, esta misma disposición expresa que el sitio podrá ser cambiado solamente previa aprobación por escrito de la Secretaria haciéndose constar así en la licencia.

De otra parte, la Sección 3 de la Ley Núm. 417, *antes citada*, dispone que no se expedirá licencia para operar una agencia de empleo a menos que el solicitante haya prestado a favor de El Pueblo de Puerto Rico, y depositado con la Secretaria del Trabajo y Recursos Humanos, una fianza por la suma que dicho funcionario determine, de acuerdo con la importancia de los negocios que la agencia de empleos emprenda o proyecte emprender. La fianza será aprobada por la Secretaria y deberá ser otorgada por una compañía de seguros debidamente autorizada para hacer negocios en Puerto Rico, o prestada por el interesado en efectivo, en cheque certificado expedido a favor de la Secretaria o con garantía hipotecaria debidamente aprobada. La fianza deberá contener la condición de que el solicitante o la persona que obtiene la licencia cumplirá con todas las disposiciones de esta ley y con las reglas y reglamentos que en consonancia con la misma fueren promulgados y que pagará cualquier pérdida o daño que se ocasione a cualquier persona por razón de incumplimiento de las disposiciones de dichas secciones, o de reglamento u órdenes emitidos bajo las mismas.

La Ley Núm. 417, *antes citada*, en su Sección 3 también establece que, toda persona que sufra pérdida o daño debido al incumplimiento por parte de una agencia de empleos de cualquiera de las disposiciones de la ley o de alguna regla u orden promulgada bajo las mismas, podrá establecer una acción contra la compañía aseguradora, si la fianza hubiera sido prestada por una compañía de seguros, o contra la agencia de empleos directamente si ésta ha prestado su fianza en efectivo o con garantía hipotecaria, para recobrar la cantidad de tal pérdida o daño.

Por su parte, la Sección 7 de la Ley Núm. 417, *antes citada*, dispone las facultades de la Secretaria para hacer cumplir con lo establecido en esta. Por tanto, en el ejercicio de sus deberes y facultades, la Secretaria o cualquier empleado del DTRH que designare, queda autorizado para: celebrar vistas públicas, citar testigos, tomar juramentos, recibir testimonios y; en cumplimiento de estas disposiciones podrá además extender citaciones bajo apercibimiento de desacato, y hacer obligatoria la comparecencia de testigos y la presentación de evidencia documental y de cualquier otra clase. Así también, queda autorizado a visitar y examinar los locales o edificios donde se encuentre localizada una agencia de empleos, y podrá, además, examinar y copiar libros, récords y cualesquiera documentos o papeles de dicha agencia y solicitar cualquier otra información con el objeto de cumplir los preceptos de la ley. El estatuto también le permite valerse para sus citaciones y sus investigaciones, de los servicios de los jueces, fiscales, alguaciles del tribunal y de la fuerza policíaca.

Es importante señalar que, la Sección 11 de la Ley Núm. 417, *antes citada*, dispone que toda persona que infrinja la ley o alguna sección o disposición, o cualquier regla o reglamento promulgado bajo su autoridad, será culpable de delito menos grave y castigada con una multa que no será menor de tres cientos dólares (\$300) ni mayor de mil dólares (\$1,000), o cárcel por un período no menor de treinta (30) días ni mayor de noventa (90) días, o ambas penas a discreción del tribunal. En caso de reincidencia se impondrá una multa no menor de quinientos (\$500) ni mayor de dos mil dólares (\$2,000) o cárcel por un período no menor de sesenta (60) días ni mayor de ciento ochenta (180) días, o ambas penas a discreción del tribunal.

La Sección 6 de la Ley Núm. 417, *antes citada*, faculta a la Secretaria del Trabajo y Recursos Humanos para adoptar cualesquiera reglas y reglamentos que fueren necesarios, con el objetivo de:

- " (1) regular o prohibir los procedimientos y normas en la operación de las agencias de empleos;
- (2) para hacer efectiva la ejecución y propósitos de esta ley, y
- (3) sin limitar la generalidad de lo anteriormente expuesto, para definir términos o vocablos usados en esta ley.

Tales reglas y reglamentos después de haber sido aprobadas por el Gobernador, y de haber sido debidamente promulgadas, tendrán fuerza de ley."

Así las cosas, se promulgó el Reglamento Núm. 1215¹¹ para establecer los procedimientos para la concesión, suspensión, revocación y renovación de licencias para la operación de agencias de empleo, facilitar la administración de la ley y el cumplimiento de las obligaciones de la Secretaria.¹² Sobre el particular, el inciso (1) del Artículo 4 del reglamento vigente dispone que el mismo aplica a todas las agencias de empleo según se define dicho termino en la Ley Núm. 417, *antes citada*. El Artículo 6 de la normativa vigente también dispone que a partir de la promulgación de este documento ninguna persona, natural o jurídica, podrá dedicarse a la operación de una agencia de empleo en el Gobierno de Puerto Rico sin haber obtenido una licencia para ese propósito.

Dicho lo anterior, para poder analizar la interrogante planteada es importante tener presente el Artículo 19 del Código Civil de Puerto Rico de 2020, el cual reza de la siguiente manera:

¹¹ Véase *Reglamento del Secretario del Trabajo para Regular o Prohibir los Procedimientos o Normas en la Operación de las Agencias de Empleo y para Hacer Efectiva la Ejecución y Propósitos de la Ley Núm. 417 de 14 de mayo de 1947, según enmendada*, presentado el 11 de diciembre de 1968. Enmendado por los reglamentos números 1378 y 1962, respectivamente.

¹² Véase el Artículo 3 del Reglamento Núm. 1215, *antes citado*.

“Cuando la ley es clara libre de toda ambigüedad, su texto no debe menospreciarse bajo el pretexto de cumplir su espíritu.”¹³

Sobre el particular, el Tribunal Supremo de Puerto Rico ha emitido las siguientes expresiones sobre la interpretación de un estatuto, veamos.

“Cuando el lenguaje de una ley es claro, no se debe menospreciar su letra y siempre hay que darle valor a la intención legislativa.”¹⁴

“Cuando la letra de la ley es clara y su lenguaje es sencillo, libre de toda ambigüedad, no se puede interpretar como que provee algo que el legislador no intentó proveer, ya que esto conlleva invadir las funciones de la Asamblea Legislativa.”¹⁵

“La Asamblea Legislativa es quien tiene la facultad para aprobar las leyes, y los tribunales están obligados a interpretar y respetar la voluntad legislativa cuando la letra de la ley es clara y libre de toda ambigüedad.”¹⁶

Al respecto, destacamos también que el Tribunal Supremo de Puerto Rico ha expresado también sobre la interpretación de un estatuto que:

“La ley debe interpretarse tomando en consideración los fines que persigue y en forma tal que la interpretación se ajuste al fundamento racional o fin esencial de la ley y a la política pública que inspira. Debe evitarse una interpretación que ocasione grandes inconveniencias o inequidad prefiriéndose otra que sea más razonable y justa... en forma que propicie el sentido deducible de su contenido [...]”¹⁷

Cónsono con todo lo antes discutido, al evaluar el contenido de su consulta y la Sección 1 de la Ley Núm. 417, *antes citada*, concluimos que esta sección no tiene una definición del término o la ‘figura’ del Empleado Registrado presentada en la misma.¹⁸ Dicha figura tampoco cumple con los parámetros del inciso (d) de dicha sección que disponen lo que se considera una agencia de empleo. Por tanto, es forzoso concluir que no le es de aplicación dicho estatuto.

Ahora bien, si el ‘Empleado Registrado’ además de las funciones descritas por usted en su consulta, por ejemplo, obtenga, ofrezca o intente conseguir empleados para personas que deseen los servicios de trabajadores o supla trabajadores para prestar servicios bajo la

¹³ Véase 31 L.P.R.A. § 5341.

¹⁴ Véase *San Juan v. Banco Gubernamental de Fomento*, 140 D.P.R. 873 (1996).

¹⁵ Véase *Lasalle v. Junta Dir. A.C.C.A.*, 140 D.P.R. 694 (1996).

¹⁶ Véase *Alejandro Rivera v. Puerto Rico*, 140 D.P.R. 538, (1996).

¹⁷ *ARPE vs. Ozores Pérez*, 116 D.P.R. 816 (1986).

¹⁸ La última enmienda a la Ley Núm. 417 de 14 de mayo de 1947, *según enmendada*, fue la Ley Núm. 41 de 22 de junio de 1975.

supervisión directa o indirecta o la dirección de personas que buscan servicios de trabajadores, o por medio de anuncios solicite candidatos para empleo, por otras personas, la Secretaria, conforme a la Sección 7 de la Ley Núm. 417, *antes citada*, podrá hacer a todas aquellas investigaciones y gestiones necesarias para ver que se cumplan las disposiciones de la ley.

No podemos pasar por alto que, según se desprende de los hechos presentados su consulta, el Empleador Registrado se asegura que los términos de empleo decididos por la compañía cliente cumplan con la legislación vigente. Asimismo, completa toda la documentación de ingreso del empleado, procesa la nómina, ofrece los beneficios determinados por la compañía cliente y presenta las planillas de pagos en el DTRH y el Departamento de Hacienda. También, incluye al empleado en sus pólizas de seguros gubernamentales. Por tanto, de un empleado presentar una reclamación al amparo de la legislación protectora del trabajo que el DTRH administra, el Empleador Registrado podría responder a la misma.¹⁹

Esperamos que esta consulta haya podido contestar sus interrogantes.

Cordialmente



Lcdo. Reynaldo Santiago González
Procurador del Trabajo

TMS/RSG

¹⁹ La Oficina del Procurador del Trabajo no tuvo antes su consideración ni evaluó un contrato modelo o real entre un Empleador Registrado y Cliente.