



República de Panamá  
Procuraduría de la Administración  
Secretaría Provincial de Herrera

Chitré, 11 de junio de 2026.  
C-HE-CON-011-26

Honorable Representante:

Ref.: **“Aplicabilidad de la jornada laboral de cuarenta (40) horas semanales a las contrataciones realizadas bajo la modalidad de servicios especiales dentro de las dependencias del Estado”**

Nos dirigimos a usted en ocasión para dar respuesta a su nota N° N/S: 0017-26 de fecha 12 de mayo de 2026, en la que consulta a esta Secretaría Provincial de la Procuraduría de la Administración, bajo los siguientes términos:

Me permito elevar consulta relacionada con la aplicabilidad de la jornada laboral de cuarenta (40) horas semanales, establecidas en la Ley 40 de 10 de abril de 1974, a las contrataciones realizadas bajo la modalidad de servicios especiales dentro de las dependencias del Estado.

Lo anterior, considerando que la Ley de Presupuesto General del Estado vigente dispone que este tipo de contratación no forma parte de la planilla estatal, surgiendo la necesidad de aclarar si corresponde aplicarles integralmente el mismo régimen de jornada previsto para los servidores públicos, conforme al artículo 299 de la Constitución Política.

En ese sentido, se agradecerá la orientación correspondiente respecto al alcance e interpretación de las disposiciones antes señaladas, a fin de mantener una correcta aplicación normativa y evitar posibles inconsistencias relacionadas con la naturaleza jurídica, derechos y obligaciones inherentes a este tipo de contratación.

**I. Consideraciones Generales de lo Consultado.**

Antes de dar respuesta a su consulta, consideramos importante hacer un análisis previo de la figura de servicios especiales, relacionada con su interrogante. De esta manera, tenemos que nuestra Constitución Política de 1946 estableció las excepciones a las reglas del sistema de carrera, destacando que no formarán parte de la misma “Los abogados y demás técnicos que

Señor  
ALEXANDER MORENO  
Representante de la Junta Comunal de París  
Ciudad de Parita

se requieran...

se requieran para servicios especiales o transitorios de los Ministerios y de las instituciones autónomas y semiautónomas”.<sup>1</sup>

Posteriormente, la figura de servicios especiales se incluyó en las leyes presupuestarias con el objetivo de agrupar contrataciones temporales que complementarían las estructuras fijas de las distintas instituciones públicas. Sin embargo, se observa que a partir de la Ley 54 de 21 de noviembre de 2004, que aprobó el Presupuesto General del Estado para la vigencia fiscal de 2005, se empezaron a delimitar y diferenciar los conceptos de servicios especiales y de consultoría, distinción que se mantiene vigente.

Un punto relevante en la prestación de servicios especiales se adquirió mediante la Ley 127 de 31 de diciembre de 2013, toda vez que esa normativa les concedió estabilidad laboral y protección contra despidos injustificados, tomando como componente principal la continuidad del servicio por dos o más años. No obstante, debemos aclarar que esta norma fue derogada por la Ley 23 de 2017.

Igualmente, la Sala Tercera de la Corte Suprema de Justicia, en referencia al artículo 1 de la Ley 127 de 2013, se pronunció, de la siguiente manera:

De la norma citada, se interpreta que aquellos funcionarios al servicio del Estado nombrados en forma permanente o eventual ya sea transitorio, contingente o por servicios especiales con dos años de servicio continuos o más, que no están acreditados por algunas de las carreras públicas dispuestas en el artículo 305 de la Constitución Política gozarán de la estabilidad laboral en su cargo, lo que implica que no pueden ser destituidos sin que medie causal legal que la justifique. Dicho de otra manera, interpretamos que aquellos funcionarios que cuando entrara en vigencia la ley en referencia, tuvieran dos años continuos en un cargo, le asiste derecho a la estabilidad laboral, sin señalarse nada sobre el nombramiento.

En ese sentido, la Sala Tercera, en la interpretación y aplicación del artículo 1 de la Ley 127 de 2013, reconoció una nueva forma para ingresar al sector público, en calidad de servidor institucional, para aquellas personas que estuvieran contratadas por servicios especiales con un período continuo de dos o más años.

Teniendo estos elementos como base, procederemos a analizar la aplicabilidad de la Ley 40 de 1974 al personal contratado para servicios especiales en referencia al horario que deben cumplir. De esta manera, tenemos que la Ley 494 de 29 de octubre de 2025, que dicta el Presupuesto General del Estado para la vigencia fiscal 2026, establece en su artículo 296 que estos servicios están sujetos a un horario laboral, disponiendo textualmente que:

Artículo 296. Servicios especiales. Los servicios especiales comprenden los servicios prestados por profesionales, técnicos o personas naturales que son sujetos a contribuciones personales a la seguridad social, horario laboral, con periodo definido y no forman parte de la planilla estatal. Se podrá cargar a esta partida la contratación de funcionarios, cuando estos obtengan licencia sin sueldo en la institución donde

---

<sup>1</sup> Artículo 242 de la Constitución de 1946 de la República de Panamá

laboran y los servicios sean prestados en una institución distinta a la que concede la licencia.

Corresponderá a la Contraloría General de la República la verificación y el control de la dualidad e incompatibilidad para el ejercicio de dicha contratación. Se entiende que no existe dualidad cuando el contratista sea pagado a través del Objeto de Gasto 172 y labore en el Sector Privado. (Ministerio de Economía y Finanzas, año 2025, art. 296, párrs. 1-2)

Si observamos extractos de la norma citada, podemos determinar algunos elementos interesantes. Entre estos, que las personas contratadas por servicios especiales están sujetas a un horario. Por otra parte, existe una limitación en relación con los funcionarios públicos, quienes deben contar previamente con una licencia sin sueldo. Esto tiene un sentido constitucional y funcional, ya que los servidores no podrán percibir dos o más sueldos pagados por el Estado (salvo los casos especiales que determine la ley), ni desempeñar puestos con jornadas simultáneas de trabajo.<sup>2</sup> Asimismo, quedan obligados a desempeñar personalmente sus funciones, a las que dedicarán el máximo de sus capacidades.<sup>3</sup>

Este planteamiento constitucional y funcional nos lleva a pensar que la Ley de Presupuesto hizo una restricción para que los servidores públicos que sean contratados para servicios especiales puedan cumplir cabalmente esta asignación bajo un horario establecido. Sin embargo, cabe preguntarse qué ocurriría si la contratación se realiza a una persona que no es servidor público, ya sea porque labore en el sector privado o no mantenga un vínculo laboral previo.

Bajo este contexto, la norma citada solo se enmarca en señalar que no debe existir una dualidad e incompatibilidad para el ejercicio de esta contratación. Es decir, que en la estructura de la institución pública donde se realizará la prestación de servicios especiales, no puede haber un funcionario que esté ejerciendo esa función institucional, así como la limitante de que quien vaya a ser contratado no tenga impedimentos legales que hagan imposible su designación, tomando en cuenta que la misma se efectuará bajo el objeto de gasto 172.

En ese sentido, el Manual de Clasificaciones Presupuestarias del Gasto del Ministerio de Economía y Finanzas, define en el código 172 de servicios especiales, de la siguiente manera: *“Son las compensaciones por servicios especiales prestados por profesionales técnicos o personas naturales que son sujetos a contribuciones personales a la seguridad social, **horario laboral**, con período definido y no, forman parte de la planilla estatal”*.<sup>4</sup>

Al analizar...

---

<sup>2</sup> Artículo 303 de la Constitución Política de Panamá de 1972

<sup>3</sup> Artículo 302 de la Constitución Política de Panamá de 1972

<sup>4</sup> Ministerio de Economía y Finanzas. (2025, 31 de marzo). Resolución Ministerial N° MEF-RES-2025-678 (de miércoles 19 de marzo de 2025), por la cual se aprueba el Manual de Clasificaciones Presupuestarias del Gasto Público, versión actualizada 2025 y su anexo Estratificación Sectorial del Gasto Público. Gaceta Oficial Digital, (30247-A)

Al analizar tanto el artículo 296 de la Ley 494 de 29 de octubre de 2025 y el Manual de Clasificaciones Presupuestarias del Gasto del Ministerio de Economía y Finanzas, confirman la sujeción a un horario laboral para el personal de servicios especiales. Asimismo, la Ley 40 de 10 de abril de 1974, en sus artículos primero y segundo, establece los parámetros fundamentales sobre la jornada de trabajo.

ARTÍCULO PRIMERO. La semana laborable será de cuarenta horas en todas las dependencias del Estado.

ARTÍCULO SEGUNDO. El horario de trabajo básico para todas las dependencias del Estado será el siguiente: 8:00 a.m. a 4:30 p.m. para las ciudades de Panamá y Colón, con un período de descanso de media hora, el cual será establecido atendiendo las necesidades y particularidades de cada dependencia; de 7:00 a.m. a 12:00 p.m. de 2:00 p.m. a 5:00 p.m. para las ciudades del Interior de la República.

En ese orden de ideas, el segundo párrafo del artículo 801 del Código Administrativo dispone que: “Las Corporaciones a las cuales una ley especial ha señalado el mínimo de las horas de despacho obligatorio, no podrán fijar como tales menos de las señaladas en dicha Ley especial”. A su vez, este mismo Código establece que: “Las horas de despacho serán por lo menos siete horas diarias”.<sup>5</sup> De este contexto legal, recordemos que las Juntas Comunales están sujetas al cumplimiento de una jerarquía legal, tal como lo muestra la Ley 38 de 2000 en el último párrafo del artículo 35, en el que se expresa que: “A nivel de las juntas comunales y las juntas locales debe aplicarse el siguiente orden jerárquico: la Constitución Política, leyes, decretos leyes, decretos de Gabinete, los decretos ejecutivos, las resoluciones de gabinete, los acuerdos municipales, decretos alcaldicios y los reglamentos que dicten las juntas comunales”.

Por esa razón, las Juntas en cumplimiento de esta ordenanza legal, debe establecer su horario, de acuerdo a los parámetros legales, previamente citados, horario laboral que también debe cumplir la persona contratada por servicios especiales.

En ese contexto, la consulta planteada debe analizarse tomando en cuenta no solamente la existencia formal de una contratación con el Estado, sino también la naturaleza jurídica de la modalidad utilizada, el objeto contratado, la forma real en que se presta el servicio y el régimen presupuestario aplicable.

No obstante, somos conscientes que los nombramientos en el sector público, han evolucionado con el tiempo dependiendo de las necesidades del sistema, razón por la que las leyes y reglamentaciones se han modificado y creado actualmente con la finalidad de regular estos nuevos escenarios, como es el ejemplo de contrataciones por servicios especiales dentro de las dependencias estatales.

En ese sentido, resulta pertinente traer a colación los criterios sostenidos por la Procuraduría de la Administración en las Consultas C-074-16 de 18 de julio de 2016 y C-008-17 de 19 de

---

<sup>5</sup> Artículo 795 del Código Administrativo

enero de 2017, en las cuales se examinó la naturaleza jurídica de las contrataciones por servicios especiales y su diferencia frente a otras modalidades de contratación, teniendo en cuenta que para ese momento se encontraba vigente la Ley 127 de 2013.

En la Consulta C-074-16, se precisó que la contratación por servicios especiales constituye un “*contrato de naturaleza especial de Derecho Público*”, celebrado para la prestación de un servicio público en un cargo o puesto no contenido en la estructura de puestos, complementando así la plantilla institucional. Dicho criterio permite advertir que esta modalidad puede tener una vinculación funcional más cercana al servicio público ordinario que una contratación meramente autónoma o por resultado. A su vez, la Consulta C-008-17 sostuvo que “*las personas contratadas bajo servicios especiales, se consideran funcionarios al servicio del Estado, tomando en consideración tanto la norma constitucional como los preceptos presupuestarios*”. En consecuencia, cuando la contratación responde a una prestación integrada al funcionamiento institucional, puede generar deberes administrativos para la persona contratada, incluyendo el cumplimiento de reglamentos internos y la sujeción a normas disciplinarias, según corresponda.

Al respecto, la Sentencia de 18 de febrero de 2009 de la Sala Tercera de lo Contencioso Administrativo, citada en los criterios administrativos antes mencionados, señala que existe subordinación jurídica, entre otros supuestos, “*cuando el trabajador se encuentra obligado a laborar bajo la autoridad, mando y control del empleador*”. Por consiguiente, cuando la persona contratada por servicios especiales presta sus servicios bajo dirección, supervisión, control jerárquico, cumplimiento de instrucciones, sujeción a reglamentos internos y necesidad de presencia dentro del horario institucional, existen elementos que permiten considerar jurídicamente viable la exigencia de una jornada administrativa, siempre que ello resulte compatible con el objeto contratado y con las condiciones reales de la prestación.

De hecho, también es importante hacer una comparación si hablamos de las personas que prestan servicios especiales a su junta comunal; si es el caso, éstos están sujetos a las jornadas administrativas, establecida en los reglamentos internos de la misma, adicional está subordinado a recibir órdenes directas permanentes y a desarrollar funciones ordinarias. Si el caso al que nos referimos, es a una contratación por consultoría, la situación es otra, las juntas comunales pueden adquirir estos servicios, y de esta relación no existe necesariamente una relación sujeta al control de un horario sino, a la prestación de un servicio específico con resultados en un tema y tiempo determinado.

## **II. Conclusiones.**

Podemos concluir que la jornada de 40 horas prevista en la Ley 40 de 1974 aplica a los servidores públicos de las dependencias estatales; y por ende a las contrataciones por servicios especiales, tomando en cuenta la naturaleza jurídica del vínculo contractual, la sujeción a contribuciones personales a la seguridad social, horario laboral y de las condiciones efectivas en que se preste el servicio solicitado, ya que las contrataciones realizadas bajo la modalidad de servicios especiales constituyen una figura de naturaleza especial dentro de la administración pública, cuya aplicación práctica debe analizarse atendiendo a las condiciones reales bajo las cuales se presta el servicio y al régimen presupuestario que regula dicha modalidad.

También hay...

También hay que tener en cuenta los criterios sostenidos por la Procuraduría de la Administración en las Consultas C-074-16 y C-008-17, cuando dentro de dichas contrataciones concurren elementos de subordinación jurídica, dependencia económica, cumplimiento de reglamentos internos e integración funcional a la entidad pública, las personas contratadas pueden encontrarse sujetas a determinadas normas administrativas aplicables dentro de la institución.

Por tanto, esta Secretaría Provincial estima que la determinación sobre la aplicabilidad de la jornada de cuarenta (40) horas semanales a las personas contratadas bajo la modalidad de servicios especiales debe efectuarse atendiendo a las circunstancias particulares de cada contratación, ya que si se trata de servicios especiales, estarán sujetas a un horario laboral, pero si son contrataciones por consultoría, las mismas no tienen la obligación de cumplir una jornada laboral; de allí que debemos considerar no solo la denominación formal del contrato, sino principalmente la realidad de la prestación del servicio, el grado de subordinación existente, la integración funcional del contratado dentro de la entidad, el periodo definido, la normativa presupuestaria aplicable y la necesidad institucional de su presencia durante el horario administrativo.

Esperamos de esta manera haberle orientado objetivamente, con base en lo que señala el ordenamiento positivo respecto al tema consultado; no obstante, debemos reiterar que nuestra opinión no constituye un pronunciamiento de fondo, o un dictamen jurídico concluyente, que determine una posición vinculante en cuanto al tema que fue objeto de su consulta.

Aprovecho la oportunidad para reiterarle las seguridades de mi alta consideración.



**Elvin Antonio Aguilar Rodríguez**  
Secretario Provincial de Herrera  
Procuraduría de la Administración



11/6/26

3:29 pm

*Por la transparencia de la gestión gubernamental y la conectividad virtual de la administración pública.*

Apartado 0815-00609, Panamá, República de Panamá \*Teléfonos: 913-0850 / 913-0843

\*E-mail: [eaguilar@procuraduria-admon.gob.pa](mailto:eaguilar@procuraduria-admon.gob.pa) Página Web: [www.procuraduria-admon.gob.pa](http://www.procuraduria-admon.gob.pa)