



República de Panamá
Procuraduría de la Administración
Secretaría Provincial de Los Santos

Las Tablas, 30 de julio de 2026.
C-LS N°.008-26.

Respetado señor Presidente:

Ref. Horario laboral de los profesionales contratados por servicios profesionales.

Me dirijo a su persona en cumplimiento de la función de la Procuraduría de la Administración, de servir de consejera jurídica a los servidores públicos administrativos que consultaren su parecer respecto a determinada interpretación de la ley o el procedimiento que se debe seguir en un caso concreto contenida en el numeral 1 del artículo 6 de la Ley 38 de 31 de julio de 2000, competencia conferida a esta Secretaría Provincial, en virtud de la Resolución DS-070-19 de 27 de mayo de 2019, que nos faculta absolver consultas administrativas que se presenten en la provincia, razón por la cual procedemos a otorgar respuesta a su nota No. 158-2026-MDM-CM, de 15 de julio de 2026, recibida en esta Procuraduría el 23 de julio del mismo año, mediante la cual solicita nuestro criterio jurídico sobre la siguiente interrogante:

¿Deben los profesionales, contratados por servicios especiales, laborar el horario completo de la institución, es decir los cinco (5) días de la semana, las ocho (8) horas diarias, de acuerdo a lo contemplado en el Presupuesto General de la Nación, descrito en artículo 296 de la Ley 494 de 2025 y de acuerdo a las horas de despacho señaladas en numeral 3 del artículo 795 del Código Administrativo?”.

En relación al tema objeto de su consulta, resulta oportuno indicarle que la Procuraduría, mediante nota C-HE-CON-011-26 de 11 de junio de 2026¹, ya se ha pronunciado respecto al tema, señalando que *la jornada de 40 horas previstas 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*

Señor
RAMÓN RODRIGUEZ
Presidente del Concejo Municipal de Macaracas
E.S.D.

Sujeción...

¹ Consulta C-HE-CON-011-26 de 11 junio de 2026.



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.

De igual manera, se indicó que *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 debemos considerar no solo la denominación formal del contrato... (Lo resaltado es nuestro).*

Sobre la contratación por Servicios Especiales, la Procuraduría ha señalado, en consultas anteriores², que la relación laboral existente entre el particular y la Administración Pública, se enmarca en la prestación o satisfacción de un servicio público. Así, el personal contratado bajo servicios especiales es un personal que entra a la Administración a prestar un servicio público que complementa la plantilla de estructura de puestos, en razón de la carencia del puesto o cargo no contemplado en la estructura; y se realiza a través de un contrato de naturaleza especial del Derecho Público, celebrado entre un ente público y un particular o un funcionario público para la prestación de un servicio público, en un cargo o puesto que, al no estar contenido en la estructura de puestos, debe ser complementario a la planilla institucional.

Ahora, bien, la relación contractual entre ambas partes crea derecho y obligaciones para el contratado quien, al recibir una remuneración, está sujeto a un horario, obligado a cumplir las normas administrativas que regulan dicha entidad pública y será sujeto a cualquier otra norma especial aplicable, dependiendo del caso y conforme se haya pactado en el Contrato.

Sobre el particular, resulta importante analizar la definición de **servicios especiales** establecida en la Ley 494 de 29 de octubre de 2025, que dicta el Presupuesto General del Estado para la vigencia fiscal 2026, donde establece en su artículo 296³ lo siguiente;

***Artículo 296. Servicios especiales.** Los servicios especiales comprenden los servicios prestados por profesionales, técnicos o personas naturales que son sujeto a contribuciones personales a la seguridad social, **horario laboral**, con periodo*

² Consulta No.110-19 del 25 de octubre de 2019.

³ Artículo 296 de la Ley 494 de 29 de octubre de 2025.



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

Corresponderá la Contraloría General de la República la verificación y el control de 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... (lo resaltado es nuestro).

El precepto legal citado, impone elementos esenciales a las contrataciones por servicios especiales: contribuciones a la Caja de Seguro Social, horario laboral, periodo definido y no forman parte de la planilla estatal. Al incluir en los servicios especiales un horario laboral, están obligados a cumplir con dicho horario.

Si bien, la Ley 494 de 29 de octubre de 2025, no fija la cantidad de horas que deben laborar los profesionales contratados por servicios especiales, en consecuencia, debe aplicarse lo establecido en la Ley 40 de 10 de abril de 1974⁴, “Por la cual se fija la semana laboral y se establece el horario de trabajo para las dependencias del Estado”, norma especial y vigente que fija la jornada para todas las dependencias del Estado, estableciendo un horario de cuarenta (40) horas semanales. Al no existir una norma posterior que la derogue o modifique esta resulta aplicable por principio de especialidad.

...

Por otro lado, el Código Administrativo en su artículo 795 numeral 3 modificado por la Ley 12 de 1932, indica que las horas de despacho serán por lo menos de siete horas diarias, pero debemos tener en cuenta el principio de especialidad que esta Procuraduría ha sostenido de forma invariable, consagrado de forma implícita en el artículo 14 del Código Civil, determina la supremacía que tendrá la norma especial sobre la norma general ante supuestos concurrentes, definiéndose este criterio como aquel que implica la preferente aplicación de la norma especial sobre la norma general en la materia regulada.

Igualmente, el artículo 801 de la misma excerta legal señala las horas de despacho obligatorio de la siguiente manera:

Artículo 801. *El señalamiento de las horas de despacho obligatorio, la Asamblea Nacional, El Tribunal de Cuentas, los Consejos Municipales, y en general, las corporaciones públicas, señalarán las horas de despacho obligatorio.*

Las Corporaciones a las cuales una ley especial ha señalado el minimum de las horas de despacho obligatorio, no podrán fijar como tales menos de las señaladas en dicha ley especial.

⁴ Artículo 1 de la Ley 40 de 10 de abril de 1973.



Los Jefes de las oficinas tienen el deber de vigilar la conducta de sus subordinados y obligarlos al cumplimiento de sus deberes.

La norma en mención, otorga la facultad a diversas entidades del Estado para señalar sus propias horas de despacho, pero establece una limitante, si existe una ley especial ha señalado el minimum de las horas de despacho obligatorio, estas corporaciones públicas no podrán fijar menos de las señaladas en dicha ley especial.

De esta forma damos respuesta a su consulta, manifestándole que la opinión vertida por este Despacho, no reviste carácter vinculante para la Procuraduría de la Administración, con respecto al tema formulado.

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



MARLENIS VÁSQUEZ CARDOZE
JEFA DE LA SECRETARÍA PROVINCIAL DE LOS SANTOS
PROCURADURÍA DE LA ADMINISTRACIÓN



Por Marlenis Vásquez Cardoze al.
17/8/2026.
10:01 a.m.

Por la transparencia en la gestión gubernamental y la conectividad virtual en la administración pública.

* Teléfonos: 994-9196, 994-1560 * Fax: 994-0843

* E-mail: procadmon@procuraduria-admon.gob.pa Página Web: www.procuraduria-admon.gob.pa