



REPÚBLICA DE PANAMÁ
TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CONTRATACIONES PÚBLICAS



RECURSO DE APELACIÓN

EXPEDIENTE No. 012-2024

RECURRENTE: ROBERTO MARIANO BULA M.

ACTO RECURRIDO: Resolución No.002 de 15 de enero de 2024, mediante la cual el Ministerio de la Mujer decidió resolver Administrativamente la Orden de Compras No.4200496890.

MAGISTRADO SUSTANCIADOR: LUIS MARISCAL

RESOLUCIÓN No.169-2024-Pleno/TACP 30 de octubre de 2024 (Decisión).

CONSIDERANDO QUE:

De conformidad con los artículos 146 del Texto Único de la Ley 22 de 27 de junio de 2006, que regula la contratación pública, ordenado mediante la Ley 153 de 8 de mayo de 2020 (en adelante Ley 22 de 2006), y 219 del Decreto Ejecutivo No.439 de 10 de septiembre de 2020, que la reglamenta, este Tribunal tiene competencia privativa, por naturaleza del asunto, para conocer en única instancia, entre otras materias, el Recurso de Apelación contra la resolución administrativa del contrato y la sanción al contratista por incumplimiento de contrato u orden de compra.

I. ANTECEDENTES Y CRONOLOGÍA DE HECHOS RELEVANTES:

El 8 de mayo de 2023, el Ministerio de la Mujer, en adelante la entidad, emitió en el sistema electrónico “PanamaCompra”, Aviso de Convocatoria para todos los interesados a participar en el acto de selección de contratista por Contratación Menor No.2023-1-33-0-08-CM-005487, del servicio de “CONSULTORIA PARA LA ELABORACIÓN DE VIII INFORME NACIONAL CLARA GONZALEZ 2017-2021 “SITUAIÓN DE LA MUJER EN PANAMA” (sic).

Transcurrido el tiempo para la presentación de propuestas, el día 22 de mayo de 2023, se publicó en “PanamaCompra”, acta de apertura de propuesta en la cual se describe que fueron recibidas tres (3) ofertas, en el siguiente orden de precios:

Por orden de precio	Proponente	Valor
1	LAC Consulting de RL	B/.46,800.00
2	Dayana Bernal	B/.48,800.00
3	Roberto Bula	B/.49,000.00

La entidad, luego de examinar técnicamente las propuestas, expidió la Resolución No.002 de 24 de mayo de 2023, mediante la cual adjudicó el acto de selección de contratista por Contratación Menor No. 2023-1-33-0-08-CM-005487 a Roberto Mariano Bula M., por este cumplir con las exigencias establecidas en el pliego de cargos.



La firma forense LAC LEGAL, actuando en nombre y representación de LAC Consulting de RL, interpuso recurso de impugnación en contra de la Resolución No.002 de 24 de mayo de 2023. En ocasión a esta impugnación, el Tribunal se pronunció a través de la Resolución No.122-2023-Pleno/TACP de 5 de julio de 2023 (Decisión), y decidió confirmar todo lo actuado por la entidad.

Una vez resuelto el recurso incoado y ya en firme la Resolución No.002 de 24 de mayo de 2023, el hoy Ministerio de la Mujer, emitió la orden de compra No.4200496890 el día 8 de julio de 2023, a favor de Roberto M. Bula, refrendada por la Contraloría General de la Republica el 14 de julio de 2023, y publicada en el “PanamaCompra”, el 20 de julio de 2023.

Para el 24 de julio de 2023, se le entregó orden de proceder al contratista Roberto M. Bula, para que realizara el servicio de “CONSULTORIA PARA LA ELABORACIÓN DE VIII INFORME NACIONAL CLARA GONZALEZ 2017-2021 “SITUAIÓN DE LA MUJER EN PANAMA” (sic)” en el tiempo de 180 días hábiles.

Posteriormente, mediante nota No.211/DAJ/2023 de 12 de diciembre de 2023, publicada en el “PanamaCompra” el 15 de diciembre de 2023, suscrita por la secretaria general Katya Heron Paz, la entidad le comunicó al contratista su intención de resolver la Orden de Compra No. No.4200496890 de 8 de julio de 2023, por existir un incumplimiento de las cláusulas pactadas. Indicando que, el documento entregado por el contratista contenía lenguaje sexista, no inclusivo, exceso de definiciones, textos copiados textualmente sin las respectivas citas, leyes y datos que no son nacionales, entre otras exigencias.

Por ello, luego de revisar los descargos del contratista en contra de la nota de intención de resolver la orden de compra, contenidos en nota presentada el 22 de diciembre y publicada en “PanamaCompra” el 2 de enero de 2024, la entidad consideró que no existían argumentos de peso para refutar la inminente terminación la orden de compra.

II. ACTO ADMINISTRATIVO APELADO.

El acto administrativo apelado lo constituye la Resolución No.002 de 15 de enero de 2024, publicada en el sistema electrónico “PanamáCompra”, ese mismo día, en la que la entidad decidió resolver administrativamente la Orden de Compra No. No.4200496890 el día 8 de julio de 2023.

La decisión de la entidad se sustentó en los siguientes hechos:

“ ...

Que, de acuerdo al análisis realizado por la Dirección de Investigación, Gestión de Conocimiento y Capacitación, se constató que el documento entregado para la **Elaboración de VIII Informe Clara Gonzalez 2017-2021**, incumplía con lo siguiente: lenguaje sexista y no inclusivo, no contenía glosario por lo tanto se requería completar el texto de las siglas, se observó exceso de definiciones de conceptos teóricos en todas las áreas temáticas, párrafos copiados de forma textual sin las citas correspondientes, de igual manera se observaron datos incorrectos como: leyes y planes que no son nacionales, información que no correspondía a Panamá, escaso análisis de género de acuerdo a los datos presentados y del impacto de la Pandemia por COVID - 19, ausencia de información en cada uno de los Ejes temáticos de acuerdo a los **Términos de Referencia**, falta de homogeneidad en la descripción de cuadros, las tablas y gráficos, así como la numeración de los mismos, los análisis no coinciden con los gráficos o tablas, los cuadros y gráficos deben mejorar su presentación ya que una gran cantidad aparecen en formato imagen y recortados, se le recomendó mejorar la resolución de las mismas, fuentes bibliográficas incorrectas, se le sugirió utilizar el formato APA para las referencias bibliográficas. En ese mismo hilo de ideas, la información suministrada por las participantes del Taller de consulta no había sido incorporada, escasa información sobre acciones realizadas por el Instituto Nacional de la Mujer, actual Ministerio de la Mujer, carecía de fuentes que documentaban las entrevistas realizadas, escaso análisis de la situación de las mujeres en cuanto a sus autonomías físicas, económicas y participación política. Por lo antes señalado, a solicitud del proveedor, el día 22 de noviembre de 2023 se le confirmó una reunión con su equipo técnico para el día 23 de noviembre de 2023 en las instalaciones del Ministerio de la Mujer, en dicha reunión asumimos que nos iba a presentar los adelantos y subsanaciones que se le habían suministrado en base a las observaciones por la unidad solicitante, pero no fue así. Ese día el proveedor nunca se presentó con su equipo de trabajo y mucho menos hubo la intención de entregar de manera formal el avance del producto 2 con los cambios respectivos.



Que, ante tales circunstancias, la entidad licitante procede a notificar el día 15 de diciembre de 2023, a través del Sistema Electrónico de Contrataciones Públicas "PanamaCompra", la nota No. 211/DAJ/2023 donde se comunica la intención de resolver administrativamente la Orden de Compra No. 4200496890 y le otorga al contratista el término de cinco (5) días hábiles para presentar sus explicaciones y las pruebas que consideren pertinentes.

Que mediante Nota No. s/n recibida el 22 de diciembre de 2023, el Contratista indicó lo siguiente: En el nuevo documento se realizaron las correcciones sobre el lenguaje sexista y no inclusivo al que se hace mención; esto a pesar de que ni el contrato ni en los términos de referencia se hace mención a esta característica. Asimismo, argumenta que, en cuanto a los párrafos copiados de forma textual sin las citas correspondientes, se hicieron las correcciones en los pocos casos en que se omitió la cita; sin embargo, se debe resaltar que este informe es un preliminar con acopio de información que pretende tener en cuenta datos, información y conceptos que ayudarán a los análisis de forma integral en atención a lo expresado en los Términos de Referencia.

En virtud de las diligencias realizadas por la entidad para comprobar los hechos descritos se ha podido constatar lo siguiente: Mediante nota recibida el 27 de noviembre de 2023, dirigida a la licenciada Nuvia Barrios Directora de Investigación y Gestión del Conocimiento, el proveedor hace entrega de un USB con un archivo denominado **VIII INFORME NACIONAL, CLARA GONZALEZ, Situación de la Mujer en Panamá (2017-2021)**, con el mismo contenido presentado el día 23 de noviembre de 2023, sin las observaciones solicitadas, **no contenía ni el Informe de Taller de actores claves, entrevistas, grupos focales y otros aportes que fueron solicitados.**

Que, en la mencionada contratación, se ha configurado lo indicado en el numeral 1 del artículo 136 del Texto Único de la Ley 22 de 27 de junio de 2006, ordenado por la Ley 153 de 2020, que señala lo siguiente:

"Artículo 136. Causales de Resolución Administrativa de Contrato. Como causales de resolución administrativa del contrato, además de las que se tengan por convenientes pactar en el contrato, deberán figurar las siguientes:

1. El incumplimiento de las cláusulas pactadas
2."

Que, en virtud de las consideraciones anteriores, la Secretaría General,

RESUELVE:

PRIMERO: RESOLVER ADMINISTRATIVAMENTE, la Orden de Compra No. 4200496890, para CONSULTORIA PARA LA ELABORACION DE VIII INFORME NACIONAL CLARA GONZALEZ 2017-2021 "SITUACIÓN DE LA MUJER EN PANAMÁ" por un monto de CUARENTA Y NUEVE MIL BALBOAS CON 00/100 (49,000.00).

SEGUNDO: ADVERTIR que contra esta Resolución procede el recurso de apelación que deberá ser anunciado ante la entidad contratante y sustentado ante el Tribunal Administrativo de Contrataciones Públicas, dentro de los cinco (5) días hábiles siguientes a partir de su notificación en el Sistema Electrónico de Contrataciones Públicas "PanamaCompra".

... "

III. ARGUMENTOS Y PRETENSIONES DEL RECURRENTE.

En su escrito de apelación, la parte actora expuso los siguientes elementos de convicción:

1. Luego de confeccionada la Orden de Compra No. No.4200496890 de 8 de julio de 2023, se le entregó al señor Roberto M. Bula, el día 24 de julio de 2023, orden de proceder para la entrega del Informe Nacional Clara González, en un término de 180 días.
2. El 26 de julio de 2023, la entidad a través del enlace encargado en ese momento aprobó el "producto No.1 Plan de Trabajo", sin embargo, luego de cambiar hasta en dos ocasiones de enlace de comunicación, la nueva directora de Investigación y Gestión del Conocimiento del Ministerio de la Mujer, la licenciada Nuvia Barrios, se reunió con el contratista, y para el 31 de agosto de 2023, realizó observaciones al producto No.1, que ya había sido aprobado hace 30 días.
3. Sobre lo observado, el contratista, explicó al nuevo enlace de comunicación, licenciada Nuvia Barrios, que ya no se podían hacer modificaciones a lo que



- previamente la propia entidad había solicitado en los términos de referencia. A pesar de los múltiples cambios de enlace, en coordinación con la entidad, se logró ejecutar “Reunión-Conversatorio” en conjunto con la Sociedad Civil, el Ministerio de la Mujer y otros participantes, el día 29 de septiembre de 2023, y con ello, se cumplió con una exigencia de la contratación, que era un taller de actores previo a la entrega del informe.
4. El 25 de octubre de 2023, se entregó “Producto No.2: Documento preliminar del VIII Informe Clara González”, cumpliéndose con el plazo de tres (3) meses exigidos en el pliego de cargos, y su contenido se ajustó a lo establecido en los términos de referencia, “Presentación de un primer Informe de Avance”, con los resultados preliminares de los once (11) ejes temáticos.
 5. Posteriormente, mediante Nota No.161 de 13 de noviembre de 2023¹, emitida por la Dirección de Investigación y Gestión del Conocimiento, del Ministerio de la Mujer, se notificaron observaciones al “Producto No.2 Documento preliminar del VIII Informe Clara González”, entre las cuales destacan que: el documento contiene lenguaje sexista y no inclusivo; no contiene glosario por lo tanto se requiere completar el texto de siglas; leyes y planes que no son nacionales; información que no corresponde a Panamá; copia textual de documentos sin citas bibliográficas correctas, entre otras.
 6. Al respecto, refirió el recurrente que, a la luz del artículo 113 de la Ley 22 de 2006, las entidades están obligadas a recibir los bienes, servicios y las obras entregadas por los contratistas, y consecuentemente suscribir acta de recepción en un plazo máximo de cinco (5) días hábiles. El término mencionado fue incumplido por la entidad ya que fue hasta después de catorce (14) días que se hicieron observaciones al producto entregado, además, sin indicar el tiempo en el que se debían hacer estas subsanaciones.
 7. El contratista, presentó el día 20 de noviembre de 2023, nota dirigida a la entidad, en respuesta a las observaciones realizadas y, la vez solicitó reunión, la cual fue concedida para el 23 de noviembre de 2023. El día de la reunión luego del intercambio de opiniones, la secretaria general de la entidad, licenciada Kathia Heron, manifestó que el contrato iba a ser resuelto. Decisión apoyada por la directora de Coordinación y Gestión del Conocimiento, Nuvia Barrios. Con ello, las funcionarias impidieron la entrega formal del documento corregido.
 8. El 15 de diciembre de 2023, la entidad publicó en el “PanamaCompra”, Nota de Advertencia No.211/DAJ/ 2023 de 12 de diciembre de 2023, mencionado que las observaciones previamente realizadas por el equipo técnico del Ministerio de la Mujer, en Nota No.161 de 13 de noviembre de 2023 al Producto No.2, a la fecha de la advertencia no se habían subsanado, por lo que, existía un incumplimiento de las cláusulas pactadas, específicamente, la cláusula séptima “forma de pago”, inciso 2, que advierte que se pagará el veinticinco por ciento (25%) a la entrega y revisión del producto No.2.
 9. Señaló el actor que, lo enunciado por la entidad es temerario ya que según los términos del contrato con la sola entrega del Producto N°2 procedía el

¹ Ver observaciones completas en Nota No.161 de 13 de noviembre de 2023, de foja 319 a foja 323 del expediente administrativo.



pago del veinticinco por ciento (25%) acordado. Por ello, la entidad al indicar que el Producto No.2 requería entrega y revisión falta a las obligaciones de pago que se encuentran descritas en el artículo 21 numeral 10 del Texto Único de la Ley 22 de 27 de junio de 2006, ordenada por la Ley 153 de 2020.

10. En la Nota de Advertencia No.211/DAJ/2023 de 12 de diciembre de 2023, se describió que, el contratista para el 23 de noviembre de 2023 entregó un documento sin las observaciones solicitadas, ni el informe de taller de actores claves, entrevistas, grupos focales y otros aportes. Empero, expuso la parte actora que, tal como consta en las comunicaciones entregadas a la entidad, así como, el video de la reunión las correcciones si fueron acatadas, y así lo describe anexo comparativo confeccionado por el contratista que reposa de foja 017 a 021 del expediente jurídico.
11. Posteriormente, la entidad profirió Resolución No. 002 de 15 de enero de 2024, mediante la cual resolvió administrativamente la Orden de Compra No.4200496890 concerniente a la elaboración del VIII Informe Nacional Clara González 2017-2021 "Situación de la Mujer en Panamá", indicando que, el documento entregado incumplía los términos de referencia por contener lenguaje sexista y no inclusivo; sin glosario del texto de siglas; leyes y planes que no son nacionales; información que no corresponde a Panamá; copia textual de documentos sin citas bibliográficas correctas, entre otras.
12. El Contratista, advirtió que las observaciones descritas en la Resolución No.002 de 15 de enero de 2024, son temerarias en vista que estas fueron atendidas y discutidas el 23 de noviembre de 2023 en reunión, además de ser enviadas tanto por correo electrónico ese mismo día, como por memoria USB el día 27 de noviembre de 2023.
13. Por otro lado, en cuanto a lo expuesto por la entidad, relativo a que la información suministrada por los participantes en el Taller de Consulta no fue incorporada al producto entregado, refirió el actor que, en el documento entregado para el 25 de octubre de 2023, se incorporó la información suministrada por las participantes del Taller en los ejes temáticos: Aumento de los Embarazos (en particular de las niñas y jóvenes escolares) y Situaciones laborales (de tipo salariales, vacaciones, pago de liquidaciones, etc.).
14. Agrega que, respecto al eje temático de la situación de las mujeres en cuanto a sus anatomías físicas, económicas y participación política, este fue abordado y desarrollado en todo el producto entregado. Sin embargo, este informe puede mejorar e incorporarse más información, ya que era un informe preliminar, más no final.
15. El actor, reprochó de espurio el hecho que la entidad en el acto administrativo de resolución del contrato señaló que, su representado nunca se presentó con su equipo de trabajo, ni tuvo la intención de entregar el avance del producto, con los cambios solicitados para la reunión del 23 de noviembre de 2023, cuando la reunión fue grabada y además el documento "Producto 2", fue remitido por correo electrónico y hasta se entregó un USB con todas las correcciones.
16. Según el recurrente, el Ministerio de la Mujer, se contradice al indicar en su Resolución No. 002 de 15 de enero de 2024 que, el contratista nunca se



presentó con su equipo de trabajo y ni tuvo la intención de entregar el Producto No.2 con los cambios respectivos. Cuando lo cierto es que, los propios funcionarios decidieron finalizar el contrato y levantar la reunión impidiendo la entrega del documento subsanado.

17. La omisión de la entidad de no describir realmente los hechos como ocurrieron ha causado una vulneración de los derechos y la integridad profesional del señor Roberto Bula y su equipo consultor; ya que, estas actuaciones distan mucho de la buena fe, y fueron más bien, de negación, omisión y falta de comunicación. Pese a ello, su representado si cumplió a cabalidad con lo exigido en el pliego de cargos, las observaciones al "Producto 2".
18. Así las cosas, solicitó al Tribunal que, se investiguen los hechos denunciados y se deslinden las responsabilidades respectivas a los funcionarios por las irregularidades cometidas, toda vez que su representado siempre fue diligente en el cumplimiento del contrato, y acató a tiempo las observaciones realizadas.
19. En base a los elementos de convicción esbozados, la parte actora solicitó en primer lugar que se admita el recurso presentado; que se revoque en todas sus partes la Resolución No. 002 de 15 de enero de 2024, mediante la cual, el Ministerio de la Mujer resolvió administrativamente la Orden de Compra No.4200496890; y por último se declare incumplimiento de la entidad y, en consecuencia, se condene al pago de la indemnización que considere el Tribunal.

IV. PRUEBAS.

Respecto de las pruebas aportadas por el recurrente junto con su escrito, en atención a la Ley de Contrataciones Públicas Ley 22 de 2006, la Ley 38 de 31 de julio de 2000, y normas concordantes, el Magistrado Sustanciador, se pronunció sobre la admisibilidad de estas mediante la Resolución No.037-2024-TACP de 17 de mayo de 2024 (Pruebas). Estos fueron los elementos que fueron reconocidos como pruebas:

Del apartado denominado "A. Pruebas documentales", se admitieron:

2. Copia autenticada de la Resolución No. 002 de 15 de enero de 2024, emitido por el Ministerio de La Mujer
3. Copia del anuncio de apelación presentado ante el Ministerio de la Mujer
4. Copia Simple de la Resolución de Adjudicación del Acto Público No 2023-1-33-0-08-CM-005487
5. Copia simple de la Nota No./161/DICM-23 recibida el día 13 de noviembre de 2023, con las observaciones al Producto N° 2 entregado el 25 de octubre al Ministerio de la Mujer.
6. Copia simple de la nota presentada el 25 de octubre de 2023, con su respectivo sello de recibido, de los productos entregados al Ministerio de la Mujer
7. Copia simple de la carta presentada el día 20 de noviembre de 2023, con su respectivo acuse de recibido del Ministerio de la Mujer.
8. Copia simple de los correos remitidos el día 23 de noviembre de 2023, a parte del personal con el Informe de Avance Preliminar.
9. Copia simple de la carta presentada el día 27 de noviembre de 2023, con su respectivo acuse de recibido del Ministerio de la Mujer
10. Copia simple de la nota presentada el día 30 de noviembre de 2023, con su respectivo acuse de recibido del Ministerio de la Mujer.
11. Copia simple del Contrato No. 003 de 2023, celebrado el día 12 de julio de 2023, para su cotejo, que puede ser consultado en el portal de Panamá Compras.



También se admitió la práctica de pruebas testimoniales solicitadas en inciso "C. Pruebas Testimoniales", de las siguientes personas:

1. Roberto Mariano Bula, varón, panameño, con cédula 8-243-296.
2. Elisa Mendoza, mujer, panameña, con cédula 8-324-467
3. Irma Tuñón, vicepresidenta del CONAMU.
4. Julissa Brouwer, funcionaria del Ministerio de la Mujer.
5. Raisa Batista, ex funcionaria del Ministerio de la Mujer y primer enlace de la consultoría quien revisó y aprobó el producto 1 (este producto 1 también fue presentado en reunión ante la ministra y otros miembros del CONAMU el 2 de agosto) ver

Para el cumplimiento de esta prueba, se le solicitó al actor información de los domicilios de los testigos para su ubicación y citación, en autos posteriores se fijó la fecha de evacuación de estos testimonios.

Del punto denominado "D. Pruebas Digitales", del escrito de apelación se admitieron:

1. Noticia pública en la página web del Órgano Judicial de Panamá, del día 02 de agosto de 2023, en el cual se presentó el Plan de Trabajo para la Elaboración del Informe Clara González 2017-2021, en el link indicado, <https://www.organojudicial.gob.pa/noticias/presentacion-de-plan-de-trabajo-para-el-viii-informe-clara-gonzalez#>
2. Orden de compra No. 4200496890 de la CONSULTORIA PARA LA ELABORACION DEL VIII INFORME NACIONAL CLARA GONZALEZ 2017-2021 "SITUACION DE LA MUJER EN PANAMÁ", por un monto de CUARENTA Y NUEVE MIL BALBOAS CON 00/100 (B/.49,000.00), visible en el portal de PanamáCompras
3. Nota de advertencia No. 211/DAJ/2023 de 12 de diciembre de 2023, publicada en el portal de Panamá Compras.

Siguiendo la secuencia, se admitió como prueba, asimismo, un dispositivo electrónico USB con información referente al VIII Informe Nacional Clara González "Informe de Avance Preliminar" (Producto No.2), el cual contiene cuatro archivos o documentos en formato Word. Para la comprobación de su contenido se ordenó una diligencia de "Reconocimiento" cuyo resultado será plasmado posteriormente.

También, se declaró como prueba el expediente administrativo original del acto público de selección de contratista en la modalidad de Contratación Menor No. 2023-1-33-0-08-CM-005487, entregado por la entidad mediante nota No. 031/DAJ/2024 de 01 de febrero de 2024 (visible a foja 631 del expediente jurídico), así como, el expediente electrónico derivado del acto.

Además, el Tribunal ordenó pruebas de oficio dirigidas al Ministerio de la Mujer, la Procuraduría de la Administración, y, al Contratista, con la finalidad de dirimir algunos aspectos técnicos relacionados con la entrega y revisión del VIII Informe Nacional Clara González 2017-2021.

Descritas las pruebas que fueron admitidas y aquellas que fueron ordenadas de oficio, lo que corresponde es, plasmar en orden cronológico, los resultados obtenidos de cada una de ellas.



a. Diligencia de reconocimiento y ratificación de información contenida en USB (de foja 669 a 670 del expediente jurídico).

El día 28 de mayo de 2024, en las instalaciones de este Tribunal, se practico diligencia de "Reconocimiento y Ratificación" del contenido de un dispositivo USB adjuntado por el recurrente. En este acto, se constató que este dispositivo contenía cuatro (4) archivos o documentos (formato Word) referentes al VIII Informe Nacional, Clara González situación de la mujer en Panamá (2017-2021), detallados así:

- Observaciones Producto 2-INFORME PRELIMINAR-13 entregado el 13 de noviembre.
- Observaciones por eje temáticos-producto 2 entregado 13 de noviembre.
- Nota entrega observaciones 12 de noviembre 2023.
- INFORME PRELIMINAR VS2.

Estos documentos fueron presentados íntegramente a las partes para su formal reconocimiento, por parte del Ministerio de la Mujer, la licenciada Nuvia Barrios, manifestó reconocer tres de los cuatro documentos presentados, toda vez que, el último documento "INFORME PRELIMINAR VS2", según manifestó, no fue revisado por su dirección, sino que, fue remitido directamente a la Dirección de Asesoría Legal para iniciar con los trámites de resolución del contrato.

Por su parte, la licenciada María Gutiérrez Campos, representante judicial del señor Roberto Bula, contratista, reconoció los cuatro archivos y documentos del USB.

b. Prueba de Informe a la Procuraduría General de la Administración (de foja 676 a 677 del expediente jurídico).

La Procuraduría General de la Administración, remitió a la Secretaría General de este Tribunal a través de la nota SCAJ-300-24 de 22 de mayo de 2024, publicada en el "PanamaCompra" el 28 de mayo de 2024, prueba de informe suscrita por el Procurador de la Administración, Rigoberto Montenegro, certificando que el día 12 de enero de 2024, la licenciada María Gutiérrez Campos en representación del señor Roberto Bula, interpuso denuncia administrativa en contra del Ministerio de la Mujer por la rescisión del Contrato No.003 de 12 de julio de 2023 **De la elaboración del Informe Clara González 2017-2021.**

También informaron que, ante la denuncia presentada, la Procuraduría de la Administración, en Resolución No.PA/DS-010-2024 de 25 de enero de 2024, decidió inhibirse de conocer la queja presentada por la licenciada Gutiérrez, y, en consecuencia, se declinó la competencia a la Dirección General de Contrataciones Públicas, por lo que fue remitido el original del expediente al despacho del ingeniero Raphael Fuentes, a través de la Nota SCAJ-039-24 de 25 de enero de 2024.

c. Prueba de Informe al Ministerio de la Mujer (visible de foja 801 a 802 del expediente jurídico).

A solicitud de la parte actora, el Tribunal ordenó al Ministerio de la Mujer remitir copia de video de reunión de 23 de noviembre de 2023, celebrada entre el equipo técnico del Ministerio de la Mujer y el contratista, con motivo de la entrega del Producto 2 "Informe de Avance Preliminar" VIII Informe Nacional, Clara González.



Acatando lo ordenado, Ministerio de la Mujer mediante la nota No.165/DAJ/DS/2024 de 30 de mayo de 2024, debidamente publicada en “PanamaCompra”, envió dos (2) unidades USB con tres (3) videos en archivo MP4 MVI_9294, MVI_9295 y MVI_9296, correspondientes a la reunión entre el contratista, la unidad gestora y el equipo técnico del Ministerio de la Mujer, celebrada el 23 de noviembre de 2023.

d. Inspección Ocular video reunión del 23 de noviembre de 2023 (de foja 942 a 945).

En ocasión de los videos remitidos por el Ministerio de la Mujer, el día 13 de junio de 2024, en las instalaciones del Tribunal, se practicó diligencia de “Inspección Ocular” con el objetivo de revisar el contenido de dos (2) unidades USB con tres (3) videos en archivo MP4: MVI_9294, MVI_9295 y MVI_9296.

En esta diligencia, se revisó el primer USB que contenía tres (3) videos en archivo MP4, identificados como: MVI_9294, MVI_9295 y MVI_9296. Inspeccionados los videos, se pudo constatar que los tres archivos guardaban relación con la reunión del 23 de noviembre de 2023 de la reunión entre el contratista, la unidad gestora y el equipo técnico del Ministerio de la Mujer, igualmente, las partes reconocieron el contenido de lo inspeccionado.

Se procedió a revisar el contenido del segundo USB entregado, percatándonos que se trataba de una copia de los documentos remitidos en el primer dispositivo USB, y, así las partes también lo visualizaron y reconocieron, con ello, se dio por terminada esta diligencia de “Inspección Ocular”.

e. Pruebas Testimoniales.

Otra de las diligencias practicadas, fueron las pruebas testimoniales, para ello, el Magistrado sustanciador solicitó al actor información de los domicilios de los testigos para su ubicación y citación. Obtenida esta información mediante prueba de Documento Privado (que corre de foja 784 a 785 del expediente jurídico) remitida por el contratista el día 28 de mayo de 2024, se fijó un cronograma la evacuación de los testimonios en la Resolución No.020-2024-TACP 4 de junio de 2024 (Cronograma de diligencias), así:

Testigo	Fecha y hora	Lugar
Raisa Batista Rodríguez	Miércoles 19 de junio, 10:00 am	Sede-TACP
Irma Tuñón	Miércoles 19 de junio, 11:00 am	Sede-TACP
Julissa Brouwer Vásquez	Miércoles 19 de junio, 1:00 pm	Sede-TACP
Elisa Mendoza	Jueves 20 de junio, 10:00 am	Sede-TACP
Roberto Bula	Jueves 20 de junio, 11: 00 am	Sede-TACP
Nuvia Barrios	Jueves 20 de junio, 1:00 pm	Sede-TACP

Ahora bien, las partes solicitaron reprogramación de los testimonios programados para el miércoles 19 de junio de 2024 de las testigos: Raisa Batista e Irma Tuñón, y, el Sustanciador accedió a la solicitud reprogramando estas diligencias para el día 25 de junio de 2024 a través de la Resolución No.023-2024-



TACP de 18 de junio de 2024 (Aplazamiento de Practica de Pruebas), y así quedaron:

Testigo	Fecha y hora	Lugar
Raisa Batista Rodríguez	Martes 25 de junio, 10:00 am	Sede-TACP
Irma Tuñón	Martes 25 de junio, 11:00 am	Sede-TACP

Ahora, veamos el contenido de estos testimonios:

- Testimonio de Julissa Brouwer (visible de foja 970 a 972 del expediente jurídico).

El día 19 de junio de 2024 a las 1:34 pm, acudió a las instalaciones del Tribunal la licenciada Julissa Brouwer, coordinadora de Planes y Programas dentro de la Dirección de Investigación del Ministerio de la Mujer, a rendir testimonio a solicitud de la parte actora.

En esta declaración la señora Brouwer, al ser interrogada por la licenciada María Gutiérrez abogada de la parte actora, manifestó que, ella entró a la revisión del informe cuando la primera fase ya estaba avanzada, y para mejorar un poco el producto ofrecido, se hicieron reuniones con el señor Bula y la señora Elisa, entre otras cosas. En estas reuniones se le hicieron algunas observaciones al producto inicial entregado por el contratista.

Durante el interrogatorio, también aclaró que los términos de referencias no pueden ser cambiados, una vez que ya estaban aprobados por la institución, no obstante, la nueva directora de la Dirección de Investigación, junto con el equipo, hicieron una revisión de estos términos de referencia en aras de fortalecer el informe Clara González, por ello, se conversó con el señor Bula para que prestara atención de la recopilación de los datos recabados de páginas web.

En otro orden de ideas, la testigo menciona que estuvo presente en la reunión que se celebró el día 23 de noviembre de 2023, en la que se discutieron las observaciones realizadas al informe entregado por el contratista, siendo uno de los reproches el lenguaje sexista que contenía el documento entregado.

Aclaró, además que, se pudo determinar que el documento mantenía lenguaje sexista, luego de la revisión que realizó el equipo técnico del Ministerio de la Mujer, conformado por especialistas.

Al ser cuestionada por la contraparte respecto a los parámetros utilizados por Secretaría General del Ministerio de la Mujer para rescindir el contrato de manera verbal en la reunión de 23 de noviembre de 2023, respondió:

“La Sra. Heron como secretaria general tenía el resultado del equipo técnico que reviso el borrador del Producto No. 2 y que en el mismo se hicieron observaciones y se le indico al Licdo. Bula que el mismo tenía fechas erradas, hacía mención de leyes que no correspondía a nuestro país, había citas que no indicaban su fuente, entre “Copy paste” de varios antecedentes y de conceptualidad entre otros. Basado en el análisis por parte del equipo técnico se le informo y al consultor al Licdo. Bula para que hiciera las correcciones al documento.



Por lo anterior, basado en la evaluación que dio el equipo técnico del Ministerio, el Licdo. Bula objetó lo señalado por dicho equipo indicando que el resultado del borrador preliminar del Producto No. 2 contenía la información correspondiente y solo hizo referencia a corregir las fechas de las leyes que no correspondían a nuestra legislación, por lo cual en ese momento la Licda. Heron manifestó prescindir de dicho contrato ya que lo entregado hasta ese momento como borrador no cumplía con las observaciones señaladas”.

En cuanto a que si las observaciones realizadas al producto No.2 Informe de Avance podían ser subsanadas, dijo:

“Si, con voluntad y con un mejor equipo técnico especializado en género y desarrollo, trabajando junto al Ministerio los avances y los insumos que le fueron entregados físicos y de manera digital como consulta para robustecer dicho informe”.

- Testimonio de Diligencias de Elisa Mendoza (visible de foja 973 a 977 del expediente jurídico).

El 20 de junio de 2024 a las 10: 45 am, acudió a rendir testimonio la licenciada Elisa Mendoza, parte del equipo técnico del contratista, profesora de estadística con más de veinte (20) años de experiencia en consultorías, en lo medular de su declaración indicó que el Producto No.1 había sido aprobado por una funcionaria de nombre Raisa, luego de ello, existieron hasta tres (3) enlaces por parte del Ministerio de la Mujer para tratar esta consultoría.

Afirmó que luego de aprobado el Producto No.1 establecido en el pliego, el tercer enlace que tuvo el Ministerio de la Mujer, licenciada Nuvia Barrios, para agosto de 2023 realizó observaciones dirigidas a modificar el objetivo de la consultoría plasmados en los términos de referencia, ante ello, el equipo consultor le explicó a la funcionaria que esto no era posible ya que el producto ya estaba aprobado.

La testigo manifestó que el Producto No. 2 había sido entregado el 25 de octubre de 2023, y contenía los once ejes temáticos con acopio de información que totalizaban cuatrocientos cuatro (404) páginas, además, incluía información estadística, información de revistas especializadas en compañía de un informe de taller realizado, conforme a lo exigido en pliego de cargos. Añadió que las observaciones realizadas a este informe fueron entregadas al contratista el 13 de noviembre de 2023.

Al ser preguntada por la razón por la cual el equipo del consultor solicitó una reunión para el 23 de noviembre de 2023, luego de revisar las observaciones, señaló:

“Después que el equipo consultor atendiera las observaciones al informe entregado, Producto No. 2, solicitamos por medio del Licdo. Bula la reunión para entregar el informe corregido y explicar a las personas, en este caso, a la Licda. Nuvia como persona de enlace y a la secretaria la Licda. Heron la metodología de trabajo y aclarar, reiterar que estamos apegados a lo establecido en el contrato, TDR (Términos de Referencia) y plan de trabajo. Lamentablemente, ese día el equipo técnico del Ministerio de la Mujer fue citado para ver una presentación que no llevábamos hecha porque no era el objetivo de la reunión solicitada; es importante dejar por escrito o constancia que aprovechamos la reunión para explicarles a todos los presentes nuestra preocupación por entregar un producto de calidad que tenemos un equipo consultor con experiencia, con conocimiento y que entendíamos que el Producto No. 2 era un informe preliminar con acopio de información, por lo tanto no era producto terminado, tal como se nos exigía, faltaban tres (3) meses después de la entrega del Producto No.2 para terminar la consultoría”. (Subrayamos).



Con respecto a que si el Producto No.2 corregido fue entregado el día de la mencionada reunión, aclaró:

“En el acto no, porque quedamos sorprendidos, además de eso afectados por todos los comentarios que, a mi parecer como mujer, me violentaban. Sin embargo, en la tarde alrededor de la una de la tarde (1pm) el Licdo. Bula mando correo con el archivo del informe corregido.

El día lunes 27 de noviembre 2023, ante no recibir respuestas, mensajes o comunicación alguna de la persona de enlace el Licdo. Bula entrego personalmente un USB con el archivo corregido que constaba de más de quinientas (500) páginas con una nota de entrega, igualmente nunca nos respondieron la nota. No recibimos comunicación alguna. Agregó que en el documento (TRD (Términos de Referencia) y contrato se establece que debe haber buena comunicación y seguimiento entre las partes, cosa que no se dio por parte del Ministerio de la Mujer.”

➤ Testimonio del señor Roberto Bula (visible de foja 978 a 981 del expediente jurídico).

El señor Roberto Bula, el contratista, asistió al Tribunal declarar el día 20 de junio de 2024, a las 12:38 pm, sustancialmente manifestó que contaba con más de 30 años de experiencias en trabajos de consultorías en el área de investigación, continuó relatando que para el informe contratado se le había entregado la orden de proceder el día 27 de julio y tres (3) días después hizo entrega del Producto No.1 y luego de ocho (8) días fue aprobado por la licenciada Raisa Batista.

Igualmente puso en conocimiento que, para la revisión de este informe la entidad había nombrado hasta cuatro enlaces en el tiempo, las licenciadas Raisa Batista, Nuvia Barrios, Julissa Brower y otra la cual recuerda el nombre.

Además de informar que en desarrollo de esta investigación sostuvo reuniones con la licenciada Batista, con relación al Producto No.1, consecuentemente con otra licenciada que le informó que no podía tomar decisiones, también, sostuvo reuniones con la licenciada Nuvia Barrios, quien realizó sugerencia dirigidas a modificar aspectos del Producto No.1, a lo que aseguró el testigo que, se opuso por no ser viable al estar el producto ya aprobado; y, finalmente participó en reuniones con la licenciada Julissa Brouwer encargada del puesto por las vacaciones de la licenciada Barrios.

Respecto al Producto No. 2, refirió que se entregó un documento con cuatrocientas (404) páginas acompañado de un informe de taller que se hizo con actores claves con aproximadamente dieciséis (16) páginas, estos informes fueron entregados a los tres (3) meses de recibida la orden de proceder.

Al ser indagado respecto al contenido propio del Producto No.2, dijo:

“Este documento contenía los once (11) ejes temáticos presentados en los términos de referencia como un acopio de información de fuentes secundarias para el periodo 2017-2021. Cabe señalar, que esta información era una información oficial de las estadísticas nacionales avaladas por la regente de las estadísticas nacionales que es el Instituto Nacional de Estadística y Censo, acompañado de los informes de las instituciones que tenían un fuerte componente dentro de los ejes temáticos. En este informe se agregó la información obtenida en el taller con los actores claves manejados dentro de los once (11) ejes temáticos. Es importante mencionar que este documento era un informe preliminar, mas no terminado y que estaba sujeto a consideración del Ministerio”.



También manifestó que, este Producto No.2 fue entregado el 25 de octubre de 2023 y las observaciones de la entidad fueron entregadas el 13 de noviembre de 2023, en consecuencia, solicitó una reunión para el 23 de noviembre de 2023, para entregar las correcciones sugeridas por el Ministerio de la Mujer y el día de la reunión fue con un USB el cual contenía las correcciones a las observaciones dadas por el Ministerio.

Respecto al desarrollo de la reunión del 23 de noviembre de 2023, expuso:

“ ...

En dicha reunión se procedió a sustentar, a aclarar las observaciones dadas por el documento, sin embargo, no se nos permitió en ese instante entregar el USB con dichas correcciones ya que se tomó la decisión por parte de la secretaria general, por parte del Ministerio de la Mujer, la Licda. Katia Heron, de rescindir del contrato unilateralmente”.

Con relación a la decisión de la secretaria general, dijo:

“No, en ese momento para ser muy honesto mi persona y el equipo que me acompañaba quedamos en shock ya que la licenciada manifestó la rescisión del contrato y que esa era su última palabra. Se levantó y todos se fueron.

En base a eso al llegar a mi casa procedí a enviar dicho documento por correo ya que no se me permitió que fuese entregado. El lunes 27 de noviembre procedí personalmente con una nota dirigida al Ministerio y entregué el USB con las correcciones que el equipo consultor había realizado, luego de esto no se recibió ningún tipo de notificación por parte del Ministerio de lo actuado.”

➤ Testimonio de la señora Nuvia Barrios (visible de foja 982 a 984 del expediente jurídico).

El día 20 de junio de 2024, a las 2:34 pm, acudió al Tribunal a rendir testimonio la licenciada Nuvia Barrios, directora de Coordinación y Gestión del Conocimiento, quien al ser cuestionada por el Magistrado Sustanciador acerca de la revisión del documento presentado en USB el 27 de noviembre de 2023 por el señor Bula, respondió que, si recibió ese documento con un nota, más no fue revisado ya que según se indicó este documento contenía lo mismo que había sido presentado el 23 de noviembre de 2023, sin embargo, recalcó la testigo que, el señor Bula no hizo entrega de ningún documento para esa fecha, por ello, se remitió este documento para Asesoría Legal para los trámites correspondientes.

Sobre la revisión de este documento de 27 de noviembre de 2023, manifestó que, el análisis de este informe no es un proceso que pueda realizar una sola persona, que el trámite idóneo es que se reúna el personal experto del Ministerio de la Mujer para la revisión del informe, tal como se hizo en la primera revisión.

Al ser cuestionada directamente en cuanto a que, si el señor Roberto Bula intentó entregar en reunión de 23 de noviembre de 2023 un USB con las correcciones del informe, respondió:

“No, en ningún momento hubo ningún impedimento para que hiciera entrega del Producto No.2, de hecho, la reunión que él solicitó mediante nota también, que me hizo entrega el día 20 de noviembre, esa nota la entrega personalmente, el hace una solicitud, además de indicar que estaba respondiendo a las observaciones me solicita que haga lo correspondiente al trámite del segundo pago, visto bueno, es decir recibido conforme. Además, en la nota indica que el día 23 de noviembre estaría haciendo entrega del Producto No. 2.



...

Nuevamente, ese día le reiteramos el apoyo para hacer las coordinaciones con las instancias, instituciones que pudiese entrevistar y recoger la información que le faltaba y que yo no consideraba que para el día 23 de noviembre podía hacer una presentación del documento si aún faltaban completar toda esa fase de la investigación. Sin embargo, el consultor insistió en que se realizara la convocatoria para él presentar el documento, por lo tanto, accedimos a realizar la convocatoria que él había solicitado para el día 23 de noviembre. Ese día la reunión duro de hora y media, no recuerdo exactamente, se abre la reunión explicando el objetivo de la convocatoria y se le da la palabra para que presente. En ningún momento mostro ningún documento ni digital ni impreso ni menciono que portaba algún documento para hacer entrega, hice la pregunta si había llevado el documento porque el solo se refirió a las observaciones y sustento algunos puntos de vistas de él. Al finalizar la reunión tampoco hizo entrega de ningún documento, porque yo me quede en el salón para otra reunión, pero ni él ni la consultora se acercaron para indicar que tenían algún documento o que querían entregar algo”.

Respecto a si recomendó se le hicieran modificaciones al Producto No.1 dijo:

“El 21 de agosto fui designada para encargarme de la Dirección, al llegar me encuentro con el Producto No. 1 aprobado, inmediatamente le solicité una reunión al consultor y a su equipo para conocerles, en esa reunión solamente estuvo presente, fue una reunión virtual, el consultor el Sr. Bula y personal de la Dirección de Investigación. Al hacer la revisión observé que en la metodología y en el cronograma presentado no establecía fechas exactas para la realización de las entrevistas y los grupos focales entre otras fechas que están en el documento. Primero le pedí disculpa por la solicitud porque sé que era extemporánea ya que el documento que él había presentado había sido aprobado, sin embargo, para nosotras, que nos tocaba organizarles el taller y las entrevistas necesitábamos tener fechas; además le hice algunas observaciones relacionadas algunos temas que había colocado en el documento”.

➤ Testimonio de la señora Raisa Batista (visible de foja 985 a 987 del expediente jurídico).

La licenciada Raisa Batista, el día 25 de junio de 2024, a las 10:18 am, acudió al Tribunal a rendir testimonio a solicitud de parte, en sus descargos señaló que al momento que el señor Roberto Bula, entregó el Producto No.1 ella fungía como directora Encargada de Investigación, señaló que se le hicieron algunas correcciones mínimas a este documento y se procedió con la aprobación y el pago.

Acerca del Producto No.2, indicó la testigo que en el momento que este fue entregado, no se encontraba laborando en el Ministerio de la Mujer, debido a que se encontraba de préstamo en el Ministerio de Ambiente.

Agregó que el Producto No.1 estaba relacionado específicamente en el desarrollo de la investigación y la metodología a utilizar, más no presentaba avances sobre el Producto No.2.

En síntesis, finalizó indicando que, desde su experiencia se puede decir que el Producto No. 2 debía contener un aproximado de lo que debía contener el producto final, ya que ese era el compendio de la investigación realizada en esa etapa del proceso.



- Testimonio de la señora Irma Tuñón (visible de foja 988 a 989 del expediente jurídico).

El día 25 de junio de 2024 a las 11:00 am, se presentó ante este Tribunal la señora Irma Tuñón, miembro del Consejo Nacional de Mujeres (CONAMU), para rendir formal testimonio en el cual manifestó que asistió en calidad de invitada a la reunión celebrada el día 23 de noviembre de 2023 en la que se iba a discutir el Producto No.2 del Informe Clara González.

Indicó que, no llegó a leer el Producto No.2, ya que ella solo había sido invitada como espectadora a esta reunión. Igualmente, señaló que, en esta reunión escuchó decir a la licenciada Heron, secretaria general del Ministerio de la Mujer que el contrato quedaba rescindido.

Sobre la presentación física del Producto No.2, dijo que no vio que el señor Roberto Bula entregara documento alguno en dicha reunión.

f. Prueba pericial de oficio.

Esta prueba fue ordenada en el numeral duodécimo de la Resolución No.037-2024-TACP de 17 de mayo de 2024 (Pruebas), para que se delimitaran a través de peritos si el “Producto 2 -Informe de avance e Informe de Taller de Consulta entregado por el contratista el 27 de noviembre de 2023, cumplía con los “Términos de Referencia”.

Para la evacuación de prueba, se otorgó el término perentorio de ocho (8) días hábiles, para que las partes pudieran designar sus profesionales idóneos, ello, por tratarse de una prueba que requiere análisis científicos en una materia determinada.

En cumplimiento de lo ordenado, la licenciada María Gutiérrez, en representación judicial del señor Roberto Bula, el día 30 de mayo de 2024, presentó ante la Secretaría General, designación como perito de la magister Evelina Inés Aedo Ruiz. Las generales de la profesional fueron debidamente descritas en el memorial presentado (ver de foja 788 a 798 del expediente jurídico).

Por su parte, la entidad, el día 5 de junio de 2024, presentó ante la Secretaría General, formal designación de la doctora Gloria del Carmen Young Chizmar, para actuar como perito en la diligencia ordenada. Las generales de la doctora fueron descritas en el memorial presentado (ver de foja 835 a foja 921 expediente jurídico).

La Universidad Panamá, en respuesta de nuestra solicitud de apoyo interinstitucional, a través de nota No. R-D-1201 de 27 de junio de 2024 (debidamente publicada en el “PanamáCompra”), suscrita por el doctor Eduardo Flores Castro rector, nos informó la designación de la doctora Aracelly De León de Bernal, para fungir como perito (ver foja 999 del expediente jurídico).

No obstante, para el 10 de julio de 2024, la licenciada María Gutiérrez actuando en representación del señor Roberto Bula, presentó “Incidente de Recusación de Perito”, en contra de la designación de la doctora Aracelly De León de Bernal, perito designado por el Tribunal Administrativo de Contrataciones Pública.

El incidente presentado fue tramitado bajo el cuadernillo No.012-2024-A y mediante la Resolución No.129-2024-Pleno/TACP de 30 de julio de 2024



(Decisión)² se decidió que la doctora Aracelly De León de Bernal estaba impedida para actuar como perito por trabajar de cerca con el Ministerio de la Mujer y, en consecuencia, se designó como perito el Tribunal a la licenciada Samirah Armengol directora general de Coalición Internacional de Mujeres y Familias. Importa mencionar que, el cuadernillo No.012-2024-A, fue debidamente incorporado al expediente principal.

Siendo así, la profesional designada por el Tribunal de Contrataciones Públicas, licenciada Samirah Almengor, tomó posesión como perito el día 5 de agosto de 2024; por su parte, la licenciada, Evalina Inés Aero Ruiz, nombrada por el recurrente, tomó posesión como perito el día 6 de agosto de 2024; y, por último, la doctora Gloria Young, designada por la entidad, tomó posesión como perito el día 7 de agosto de 2024.

Posteriormente, las profesionales acudieron el día 20 de septiembre de 2024, al Tribunal y presentaron sus correspondientes peritajes. Veamos los extractos relevantes:

- Informe Pericial presentado por la perito designada por el contratista (visible de foja 1148 a 1170 del expediente jurídico).

Veamos un extracto del informe presentado por la licenciada Evelina Inés Aedo Ruiz:

“ ...

1. **Informe de revisión detallada** de las observaciones realizadas por el Ministerio de la Mujer, abarcando los 11 capítulos correspondientes.

Es fundamental destacar que los procesos de consultoría evidencian la necesidad de establecer reuniones con las partes contratantes, con el objetivo de alinear los requerimientos y la viabilidad solicitada en los términos de referencia. En este contexto, el informe de Clara González representa un desafío significativo para Panamá y sus líderes, ya que, aunque se han logrado avances en temas vinculados a la mujer, aún existen brechas que evidencian que las necesidades no han sido completamente atendidas, lo que se convierte en un reto constante durante cada periodo de actualización.

Es positivo y sorprendente que un consultor se haya tomado el riesgo de elaborar este informe, lo que refleja el nivel de sensibilización alcanzado por las lideras de diversos movimientos en el país.

Esto es crucial para facilitar el proceso y asegurar que los hombres, como actores predominantes en la política, se conviertan en aliados en la lucha por los derechos de las mujeres, quienes han ganado batallas en ámbitos biológicos, sociopolíticos, ecológicos, emocionales y espirituales.

Confiamos en que este peritaje proporcione a las partes interesadas un espacio de diálogo en el que se priorice el diseño de un cronograma de trabajo conjunto y la alineación de ideas. Asimismo, aspiramos a que un informe de la calidad nacional e internacional que representa el informe de Clara González se concrete como un resultado tangible de los esfuerzos de la entidad.

Como perito, resaltó que el documento contiene todos los principales tópicos que se debían considerar en cada eje temático. De hecho, algunos de ellos parecen ser repetitivos, pero son los establecidos en el listado de contenido de los términos de referencia, por lo que se cumple con lo estipulado.

En cuanto a los formatos y correcciones a realizar pueden ser atendidos en un corto plazo, ya que, al ser un producto no terminado y una compilación de información, lo que quedaría es ajustar los formatos en términos generales, y las correcciones realizadas, sin mayor complicación.

² Véase las fojas 1061 y 1062 del expediente administrativo.



El documento es extenso, es un tema abarcador y de suma relevancia para las mujeres. Identificamos que éste logró recopilar una gran cantidad de datos que demuestran los logros, avances y desafíos de las mujeres en el período de referencia.

Reitero que todo lo expuesto en este informe de perito es fruto de una revisión minuciosa de cada página, observación e información que ha llevado a las partes a esta instancia de transparencia administrativa.

...

La perito del recurrente, acudió a las oficinas de este Tribunal a ratificarse del contenido del dictamen el día 26 de septiembre de 2024³, en diligencia de interrogatorio y contrainterrogatorio, que se encuentra debidamente publicada en "PanamaCompra".

- Informe pericial presentado por la perito designada por el Ministerio de la Mujer (visible de foja 1173 a 1231)

Estas fueron las conclusiones de la Doctora Gloria Young:

“ ...

Conclusiones

Hemos clasificado las conclusiones por el tipo de deficiencias encontradas y también, por los aciertos:

1. Análisis Superficial de Datos:

Si bien el consultor ha recopilado y unificado una extensa cantidad de datos, el análisis de estos ha sido superficial y no ha abordado de manera cabal las implicaciones ni ha proporcionado las conclusiones y recomendaciones necesarias en cada eje temático, contraviniendo el primer objetivo específico de los TDR. “Recopilar, unificar y analizar cualitativa y cuantitativamente información sobre la condición de la mujer durante el período 2017 — 2021; dándole un enfoque de género, inclusión y de interseccionalidad.” (Ministerio de la Mujer, 2023).

2. Ausencia de perspectiva de género:

Los TDR especificaban la necesidad de un abordaje con perspectiva de género en todo el informe. Sin embargo, se observa que varias secciones del informe carecen de esta perspectiva esencial, lo que compromete la relevancia y precisión del análisis en el contexto requerido.

3. Incumplimiento de las Normas APA:

El tema de la incongruencia bibliográfica refleja un grave error; una falta de rigurosidad y un incumplimiento de las Normas APA que afecta la calidad científica del informe. No solo disminuye la credibilidad de la investigación, sino que también obstruye la posibilidad que futuros investigadores verifiquen o profundicen en el análisis realizado. Para ajustarse a los estándares de investigación científica, es imprescindible que solo las fuentes citadas en el texto aparezcan en la bibliografía, garantizando la transparencia y confiabilidad de la investigación.

³ Véase diligencia de interrogatorio y contrainterrogatorio a perito de foja 1790 a 1792 del expediente jurídico.



4. Deficiencias metodológicas:

El incumplimiento en la realización de un focus group y la ausencia de un taller de consulta con actores clave (no encontramos evidencia), ambos solicitados explícitamente en los TDR, han limitado significativamente la profundidad y el alcance del estudio.

Además, el consultor no ha seguido un enfoque investigativo riguroso como se esperaba, evidenciado por la no adhesión a las Normas APA en la citación y referenciación de la bibliografía consultada en todos los casos.

El producto demuestra una falta de estrategia para la revisión profesional y la necesidad de actualizarse en el lenguaje inclusivo. No utiliza herramientas tecnológicas básicas al alcance en WPS Office. Debió dedicar más tiempo a la revisión por los problemas reiterados de redacción y ortografía. Este tipo de error es siempre subsanable, utilizando las herramientas que las TIC's ofrece a los usuarios. Hoy día, utilizando el corrector de la IA y con un seguimiento profesional y técnico de proceso.

5. Falta de uniformidad en la presentación del informe:

Contrario a lo requerido en el segundo párrafo del punto 6 de los TDR, el informe carece de un esquema uniforme en su presentación, lo que afecta la coherencia general y la facilidad de interpretación del documento. "Cada eje temático deberá ser redactado en forma coherente, con ideas bien hilvanadas con los temas precedentes haciendo uso del formato APA para referencia bibliográfica para sustentar los argumentos o los hechos mencionados. Cada eje temático contendrá introducción, contenido, conclusiones, bibliografías. En cada uno de los ejes temáticos deberán estar plasmados avances, logros, retos y desafíos en las diferentes áreas descritas." (Ibidem. 2023)

Dado que no hay un formato consistente en la presentación de las conclusiones y recomendaciones, es necesario elegir un formato definido (viñetas, bloques de texto o numeración) y aplicarlo de manera coherente en todas las secciones del informe. Si se opta por un formato mixto, como viñetas para las conclusiones y bloques de texto para las recomendaciones, hay que asegurarse que esto sea constante en todo el informe. Tener diferentes formatos para conclusiones y recomendaciones dentro de un mismo estudio, sin

justificación clara, puede restar coherencia, claridad y profesionalismo al trabajo. Para mejorar la percepción y la calidad del informe, es importante mantener un formato uniforme o justificar claramente cualquier variación en la presentación.

El Informe carece de la debida coherencia, porque no organiza el contenido para que haya una transición fluida entre secciones y para que cada parte del texto contribuya al argumento general sobre los distintos ejes temáticos. En el tema de la salud, del poder y participación política y en otros, es muy visible esta situación.

Este Informe tiene una carencia en la presentación estandarizada en su formato. En un trabajo de investigación como el que estamos estudiando, es indispensable utilizar un formato más consistente y profesional para visibilizar listas y referencias.

6. Deficiencia en el análisis crítico

Hay una falta de profundidad y reflexión en el documento. Hemos presentado evidencias de varios capítulos desde distintos ángulos. Estas evidencias se pueden encontrar en todo el informe producto 2.



- · Falta de análisis profundo de las estadísticas.
- · No se aborda la evolución de los indicadores.
- · Falta de evaluación de las políticas implementadas.
- · No se consideran las fallas estructurales.
- Invisibilización de diversas realidades.
- Desigualdad interseccional ausente
- No se plantean soluciones o recomendaciones críticas.
- No se desafían los paradigmas existentes.
- Excesiva neutralidad.
- Falta de perspectiva feminista.
- Falta de uso de la literatura teórica contemporánea.
- Uso limitado de fuentes citadas y excesivo listado de fuentes de información que no se citan ni se evidencia que se utilizaron.
- Análisis simplista de temas complejos.
- No se identifican con claridad contradicciones o áreas de conflicto.

Un análisis crítico debe identificar áreas donde existen tensiones o contradicciones en las políticas públicas o la realidad social. La falta de este tipo de reflexión indica un enfoque insuficiente.

Aciertos:

● **Riqueza y diversidad de datos:**

Uno de los aciertos más destacados del informe es la compilación exhaustiva de datos, estadísticas y gráficas que proporcionan una visión amplia y detallada de la situación de la mujer en Panamá. Esta profusa colección de información es invaluable, ya que ofrece una base sólida sobre la cual pueden desarrollarse análisis futuros y más profundos. La inclusión de una variedad de indicadores y métricas permite una comprensión más completa de las dinámicas y desafíos que enfrentan las mujeres en diversos ámbitos de la vida social, económica, educativa, política y otros. Al incluir indicadores relacionados con la educación, la salud, la participación política y la economía, el informe ofrece una perspectiva integral de cómo las políticas implementadas en estos campos han afectado a las mujeres en los últimos años.

...

La doctora Young, la perito designada por la entidad acudió a las oficinas de este Tribunal a ratificarse del contenido del dictamen el día 25 de septiembre de 2024⁴, en diligencia de interrogatorio y contrainterrogatorio, que se encuentra debidamente publicada en "*PanamaCompra*".

- Informe pericial presentado por la perito designada por el Tribunal Administrativo de Contrataciones Públicas (visible de foja 1242 a 1780 del expediente administrativo).

Veamos las conclusiones presentadas por la licenciada Samirah Armengol:

⁴ Véase diligencia de interrogatorio y contrainterrogatorio a perito de foja 1781 a 1784 del expediente jurídico.



“

El presente informe detalla el análisis realizado al segundo borrador del Informe Nacional Clara González.

En este informe presentamos hallazgos que representan principal preocupación sobre el informe. Ya que no cumple con muchas de las correcciones solicitadas, además presenta serias deficiencias en el análisis de género.

Por otra parte, consideramos que el informe no debió ser asignado a los consultores representados por el Sr. Bula, ya que nadie en el equipo cumplía con ser especialista en género, siendo uno de los elementos necesarios para ganar la contratación y poder desarrollar la consultoría. Tampoco fue la propuesta con el precio más económico, mientras el precio más bajo fue presentado por una persona especializada en género, quien ha desarrollado cargos en el sector gremial y privado como especialistas en los temas de investigación y legalidad de la situación de la mujer en Panamá.

Se anexa a este informe, un documento impreso con las corrección revisadas y marcadas en verde cuando fueron debidamente corregidas de acuerdo con lo solicitado en el documento digital por el Ministerio de la Mujer. En rosado, está la revisión de los hallazgos que evidencian fallas de redacción, gramática, análisis, citas y sintaxis. También en rosado se subrayan las redundancias, imprecisiones que no fueron corregidas, y necesidad de mayor profundidad en el análisis.

La mayoría de las correcciones están desarrolladas en el documento físico, ya que debido a la gran cantidad de fallas, consideramos de mayor pertinencia hacerlas en el documento, para facilitar la lectura y comprobación de las mismas.

El documento no incluyó muchos de los temas adicionales que se les solicitó. Mantuvo impresiones legales y plagio de páginas de internet.

Debido a la gran cantidad de errores y fallas, consideramos que este informe no cumple con la calidad necesaria para ser aprobado como el Informe Nacional Clara González.

...”

La licenciada Armengol, perito del Tribunal Administrativo de Contrataciones Públicas, acudió a las oficinas de este Tribunal a ratificarse del contenido del dictamen el día 26 de septiembre de 2024⁵, en diligencia de interrogatorio y contrainterrogatorio, que se encuentra debidamente publicada en “PanamaCompra”.

No podemos dejar de mencionar que, resultados de cada una de las pruebas ha servido para crear la convicción de este Tribunal de cara a la resolución del caso de marras.

V. ALEGATOS FINALES.

➤ La parte actora.

La licenciada María Gutiérrez, en representación del señor Roberto Bula., presentó el día 30 de septiembre de 2024, alegatos finales, visibles de foja 1795 a 1803, y, publicados en el sistema electrónico *PanamaCompra*, ese mismo día.

⁵ Véase diligencia de interrogatorio y contrainterrogatorio a perito de foja 1785 a 1789 del expediente jurídico.



Veamos un extracto de sus alegatos:

“ ...

IV. COLOFON

Por lo anteriormente expuesto solicitamos de manera respetuosa se investiguen los hechos denunciados y se deslinden responsabilidades de los servidores públicos de las irregularidades advertidas, toda vez que nuestro representado en todo su actuar fue diligente y cumplió en todo lo dispuesto en el pliego de cargos, términos de referencia, Contrato y las observaciones que realizó la entidad contratante al Producto No. 2 Documento Preliminar/ Primer Informe de Avance, por lo que la Resolución No. 002 de 15 de enero de 2024 carece de sustento jurídico, esto también porque a lo largo del material probatorio no hay ninguna evidencia del supuesto incumplimiento por parte del consultor, ya que en los dictámenes periciales tanto la perito de la recurrente como de la entidad demandada sostienen que el producto podía ser corregido o subsanado dentro de un periodo aproximado de tres meses, mismo tiempo que faltaba para que culminara la consultoría, de acuerdo a las observaciones realizadas por el equipo técnico del Ministerio de la Mujer.

...”

➤ La entidad.

Por su parte la entidad, a través de su apoderado, Cesar Augusto Tribaldos Thibault, presentó sus alegatos finales el día 30 de septiembre de 2024, y se encuentran visibles de foja 1806 a 1807, publicados en el sistema electrónico “PanamaCompra” el mismo día.

Veamos un extracto:

“ ...

Luego de haber analizado, los escritos así como los descargos de las tres (3) peritos, mujeres profesionales, con conocimiento y experticia en el tema de género, no podemos dejar de lado que dicho informe llamado “Avance del producto No.2”, no cumplía con lo establecido y requerimientos solicitados dentro de los Términos de Referencia (TDR), mismas que fueron realizadas por un equipo técnico del Ministerio de la Mujer, donde también se incluían los talleres de actores claves, entrevistas, grupos focales, y otros aportes que eran de suma importancia y que debieron estar incorporados en dicho avance.

Consideramos que el referido informe contenía los objetivos específicos, que consistían en recopilar, unificar y analizar cualitativa y cuantitativamente información sobre la condición de la mujer durante el periodo comprendido 2017-2021, dándole un enfoque de género, inclusión y de interseccionalidad, recolección de información. Además de contar con un análisis de las principales problemáticas y barreras que enfrentan las mujeres en los diversos ámbitos de estudio, con un enfoque de género. Los mismos términos de referencia señalan que dentro de cada uno de los ejes temáticos debe tener visibles avances, logros y retos.

...”

VI. ANALISIS DELIBERATIVO DEL TRIBUNAL.



Le corresponde a esta Colegiatura, proyectar su pronunciamiento respecto a esta controversia, no obstante, antes de entrar en el fondo de la controversia, estimamos pertinente "*prima facie*" delimitar los criterios jurídicos- legales, que servirán de fundamento para nuestra decisión.

1. Normativa aplicable.

Nuestra normativa especial, Ley 22 de 2006 (ordenada por la Ley 153 de 2020) en su artículo 136, específicamente en su numeral 1, taxativamente indica que, una de las causales que dan pie a la Resolución Administrativa de un Contrato, es el incumplimiento de las cláusulas pactadas, veamos:

"Artículo 136. Causales de la resolución administrativa del contrato. Como causales de resolución administrativa del contrato, además de las que se tengan por convenientes pactar en el contrato, deberán figurar las siguientes:

1. El incumplimiento de las cláusulas pactadas"
..."

Correlativamente, el artículo 138 de la ley 22 de 2006 describe que, el incumplimiento de las obligaciones dimanantes de un contrato suscrito con la Administración dará lugar a la Resolución Administrativa del Contrato como método de defensa estatal, el cual se ejercerá por medio de un acto administrativo debidamente motivado que deberá describir en su contenido las causas puntuales en las que se sustenta esta actuación:

"Artículo 138. Resolución del contrato por incumplimiento del contratista. El incumplimiento de las obligaciones a cargo del contratista dará lugar a la resolución administrativa del contrato, la cual se efectuará por medio de acto administrativo debidamente motivado. La entidad contratante notificará a la fiadora el incumplimiento del contratista, decretado mediante resolución motivada, la que dispondrá de un término de veinte días hábiles, siguientes a la notificación de incumplimiento, para ejercer la opción de pagar el importe de la fianza o de sustituir al contratista en todos sus derechos y obligaciones, siempre que quien vaya a continuarlo, por cuenta de la fiadora y a cuenta y riesgo de esta, tenga la capacidad técnica y financiera, a juicio de la entidad contratante. ...". (El Subrayado es del Tribunal).

Para dar cumplimiento a esta actuación administrativa (Resolución del Contrato), se dice que los funcionarios encargados deberán cumplir con el debido proceso que se encuentra desarrollado en el artículo 139 de la Ley 2002 del 2006, en el que se enuncian los pasos a seguir para la perfección de esta actuación, además, se describe los medios recursivos que en ella puedan recaer, veamos:

"Artículo 139. Procedimiento de resolución. La resolución administrativa del contrato se ajustará a lo establecido en el artículo anterior, con sujeción a las reglas siguientes:

1. Cuando exista alguna causal para la resolución administrativa del contrato, la entidad contratante adelantará las diligencias de investigación y ordenará la realización de las actuaciones que conduzcan al esclarecimiento de los hechos, que pudiesen comprobar o acreditar la causal correspondiente. No obstante, cuando sea factible, la entidad contratante podrá otorgarle, al contratista, un plazo para que corrija los hechos que determinaron el inicio del procedimiento.
2. Si la entidad contratante considera resolver administrativamente el contrato, se lo notificará al afectado o a su representante, señalándole las razones de su decisión y concediéndole un término de cinco días hábiles, para que conteste y, a la vez, presente las pruebas que considere pertinentes. Esta notificación le será comunicada a la fiadora.



3. Debe contener una exposición de los hechos comprobados, de las pruebas relativas a la responsabilidad de la parte, o de la exoneración de responsabilidad en su caso, y de las disposiciones legales infringidas.
4. Podrá ser recurrible ante el Tribunal Administrativo de Contrataciones Públicas, dentro de un plazo de cinco días hábiles, contado a partir de la notificación de la resolución, que se surtirá en el efecto suspensivo, con lo cual se agotará la vía gubernativa.
5. La decisión final, una vez agotada la vía gubernativa, será recurrible ante la jurisdicción contencioso-administrativa, de conformidad con las disposiciones que regulan la materia.
6. Una vez ejecutoriada la resolución, se remitirá a la Dirección General de Contrataciones Públicas, para los efectos del registro correspondiente. Las lagunas que se presenten en este procedimiento se suplirán con las disposiciones pertinentes del procedimiento administrativo de la Ley 38 de 2000”.

Visto lo anterior, se pudo constatar en el “PanamaCompra” que, para el día 12 de diciembre de 2023, se publicó la nota No. 211/DAJ/2023, mediante la cual la entidad dio a conocer su intención de resolver la Orden de Compra No.4200496890 de 8 de julio de 2023.

Seguidamente, el contratista presentó sus descargos en contra de la nota de intención de resolver la orden de compra, contenidos en nota recibida el 22 de diciembre de 2023 y publicada en “PanamaCompra” el 2 de enero de 2024.

Con lo mencionado, quedó evidenciado que, la entidad cumplió con todos los requisitos procesales (de forma), al erigir la resolución administrativa de la Orden de Compra No. Orden de Compra No.4200496890 de 8 de julio de 2023, por consiguiente, ahora, nos incumbe dilucidar los aspectos de fondo que guardan relación con el incumplimiento del objeto contractual, así:

2. Análisis de los supuestos incumplimientos del contratista.

La entidad resolvió administrativamente la orden de compra de marras, sobre la base de supuestos incumplimientos hallados en la revisión del Producto No.2 “Informe Preliminar”, que se sintetizan así:

- El Informe contiene lenguaje sexista y no inclusivo.
- No mantiene glosario para complementar el texto de siglas.
- Exceso de definiciones de conceptos teóricos en todas las áreas temáticas.
- Párrafos copiados de forma textual “sin citas”.
- Datos incorrectos: leyes y planes que no son nacionales.
- Escaso análisis de género de acuerdo con los datos presentados.
- Ausencia de información por ejes temáticos de acuerdo con los términos de referencia.
- Falta de homogeneidad en la descripción de cuadros, tablas y gráficos, así como la numeración de estos, los análisis no coinciden con las gráficas o tablas.
- La información obtenida en el taller de actores no se incorporó al informe.

En contrasentido, el recurrente enunció en su escrito de apelación que, el Producto No.2: documento preliminar de VIII Informe Nacional Clara González, fue cabalmente entregado según se acordó en los términos de referencia, con acopio



de los 11 ejes temáticos, así como el Informe Taller de Actores Claves, el día 25 de octubre de 2023 a tres meses de iniciada la consultoría.

Entre otros temas, refiere el recurrente que, este documento “Producto No.2” se trataba de un documento preliminar, más no final, que tenía por objetivo describir los avances alcanzados por el consultor, y siendo así, no se incumplió por su parte ninguna de las cláusulas pactadas del contrato, ya que la entrega del informe solicitado estaba sujeta a tres etapas, y su última etapa era la entrega del documento final con todas las adecuaciones.

➤ **Entrega y revisión del Producto No.2 “Informe de Avance” con resultados preliminares el 25 de octubre de 2023.**

Para resolver la controversia planteada, es necesario, remitirnos al origen de la obligación para así delimitar las responsabilidades contractuales en las que puedan haber incurrido los actores, en ese sentido, las partes en común acuerdo pactaron que el objeto contractual sería entregado en tres (3) fases. Para mayor entendimiento iniciaremos con lo esperado para el Producto No.1, ubicado en el punto 8. Productos Esperados, página 22 de los Términos de Referencia:

PRODUCTO N° 1: Propuesta técnica que describa: metodología a emplear, técnicas de investigación, descripción de herramientas y cronograma de actividades con sus respectivos resultados.

- Analizado los Términos de Referencia, la persona que hará el estudio deberá elaborar Propuesta técnica donde se formalice la presentación del equipo de trabajo, con las respectivas hojas de vida de las investigadoras/es a subcontratar. En la propuesta técnica se deberá describir la metodología, técnicas de investigación y cronograma de actividades y resultados. Este producto deberá ser entregado a los quince (15) días calendario de haber dado inicio al estudio, mediante la recepción de la orden de proceder. Este producto deberá ser presentado en forma impresa y digital.
- El equipo de trabajo del Estudio, estará integrado por profesionales idóneos seleccionados previamente por la persona principal encargada del estudio avalados por el Ministerio de la Mujer. Para ello, remitirá las diferentes hojas de vida para que sean evaluadas y aprobadas por el Ministerio de la Mujer. El Ministerio de la Mujer se reserva el derecho de proponer otra/o candidata/o con iguales o superiores competencias.
- La persona principal encargada del Estudio, deberá velar por la calidad del producto entregado y será responsable del equipo de investigadores/as que forman parte del estudio.

Al respecto de esta etapa de la contratación, en primera instancia el recurrente denunció que una vez esta metodología había sido aprobada por el Ministerio de la Mujer, la Licenciada Nuvia Barrios, al asumir el puesto de directora de Investigación y Gestión del Conocimiento del Ministerio de la Mujer, solicitó correcciones al plan de trabajo, a lo que este le manifestó en su momento que este documento no se podía modificar ya estando aprobado.

Este Tribunal en búsqueda de esclarecer este hecho, practicó prueba testimonial a la licenciada Nuvia Barrios, el día 20 de junio de 2024, y, al ser cuestionada respecto a la solicitud de modificación del Producto No.1 “Plan de Trabajo”, dijo:

“El 21 de agosto fui designada para encargarme de la Dirección, al llegar me encuentro con el Producto No. 1 aprobado, inmediatamente le solicité una reunión al consultor y a su equipo para conocerlos, en esa reunión solamente estuvo presente, fue una reunión virtual, el consultor el Sr. Bula y personal de la Dirección de Investigación. Al hacer la revisión observé que en la metodología y en el cronograma presentado no establecía fechas exactas para la realización de las entrevistas y los grupos focales entre otras fechas que están en el documento. Primero le pedí disculpa por la solicitud porque sé que era

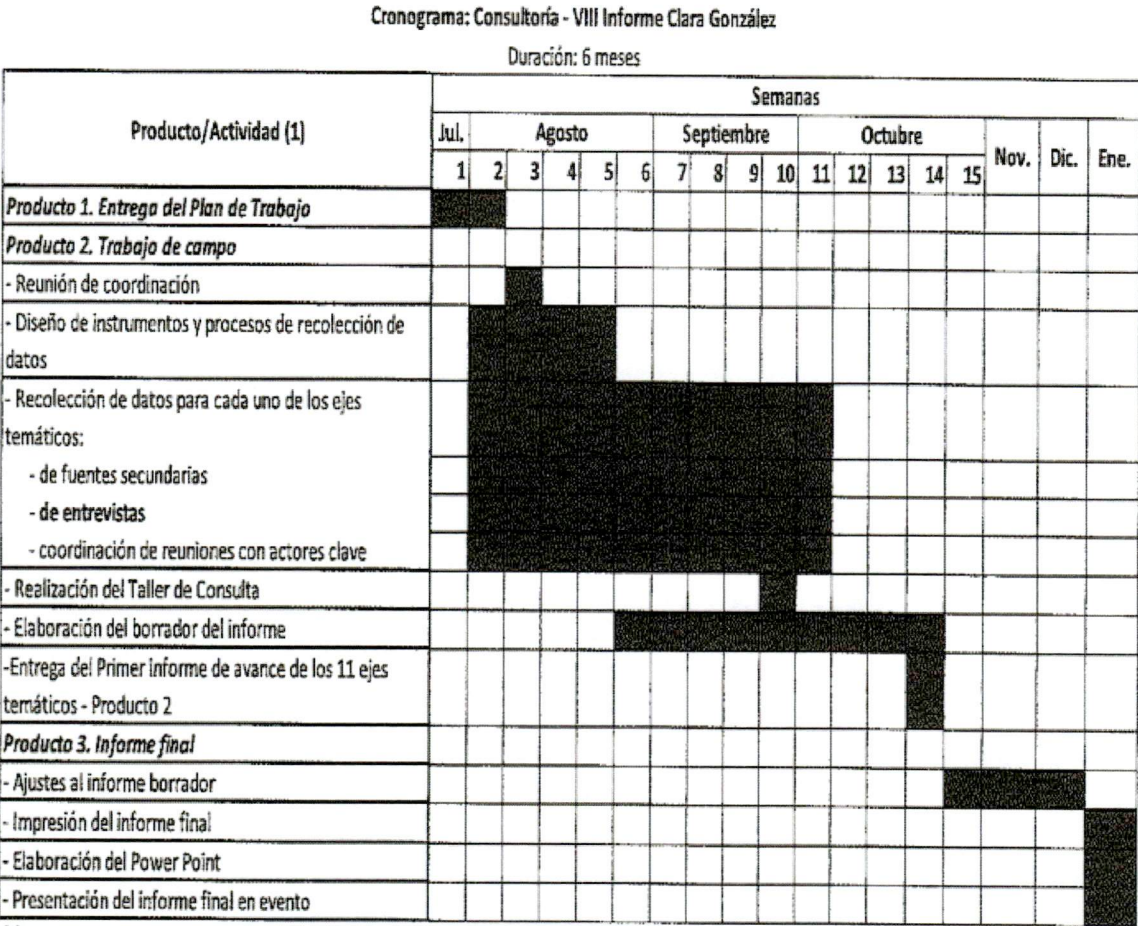


extemporánea ya que el documento que él había presentado había sido aprobado, sin embargo, para nosotras, que nos tocaba organizarles el taller y las entrevistas necesitábamos tener fechas; además le hice algunas observaciones relacionadas algunos temas que había colocado en el documento”. (Subraya el Tribunal).

De acuerdo con esta declaración, el Producto No. 1 “Plan de Trabajo”, había sido aprobado tiempo atrás cuando la licenciada Barrios aún no ocupaba el puesto de directora de Investigación y Gestión del Conocimiento del Ministerio de la Mujer. Desde esa perspectiva, le asiste la razón al recurrente cuando advirtió a este Tribunal que este documento no era susceptible de cambios y así está claramente descrito en el pliego de cargos

Con ello, es evidente que el contratista cumplió con la primera fase de los entregables tal como estaba estipulado en los Términos de Referencias (TDR).

Hay que mencionar que, dentro del contenido del Producto No.1 “Plan de Trabajo” aprobado, se desarrolló el cronograma con la distribución y planificación para la confección del “VIII Informe Nacional Clara González”, según el tiempo estipulado en los “TDR”, veamos:



(1) Los ejes temáticos se corresponden con la numeración establecida en el TdI

* Contados a partir de la orden de proceder: 24 de julio

Fecha de terminación: 24 de enero de 2024.

Siguiendo la programación acordada, el contratista, el día 25 de octubre de 2023, tal como se observa a foja 288 del expediente administrativo, hizo entrega del Producto No. 2, documento preliminar del VIII Informe Nacional Clara González, con acopio de los 11 ejes temáticos de acuerdo con lo establecido en los términos de referencia “punto 8. Productos Esperados, página 22 y 23 de los Términos de Referencia, veamos lo que se esperaba de este producto:

PRODUCTO N° 2: Documento preliminar del VIII Informe Nacional Clara González con acopio de información de los **11 ejes** temáticos, que integre los hallazgos en fuentes secundarias, las observaciones aportadas por el equipo técnico del Ministerio de la Mujer, así como el Informe del taller de actores claves, entrevistas, grupos focales y otros aportes que sean pertinentes incorporarlos en el Informe.



- A la tercera semana de haber iniciado el estudio se llevará a cabo una reunión de coordinación y seguimiento, entre la persona principal encargada del estudio y la contraparte institucional; sin perjuicio de que el Ministerio de la Mujer pueda convocar a otras reuniones de seguimiento para conocer el avance progresivo de la investigación.
- La presentación de los ejes temáticos en los Informes remitidos, será de acuerdo a este orden:
 1. La participación de la mujer en la economía y en el trabajo
 2. Mujer y familia
 3. Poder y participación ciudadana de la Mujer
 4. Mujer y ambiente
 5. Mujer y salud
 6. Mujer y tenencia de la tierra
 7. Mujer en la Educación, Cultura y Deporte
 8. Mujer y medios de comunicación
 9. Violencia contra las mujeres
 10. Mujer y la equidad jurídica
 11. Grupos de especial interés:
 - La Niña, la Adolescente y la Joven
 - Mujer Adulta Mayor
 - Mujer Privada de Libertad
 - Mujer con Discapacidad
 - Mujer Indígena
 - Mujer Afrodescendiente
 - Mujer Rural
 - Mujer en los Flujos migratorios mixtos
- Al mes y medio de iniciada la consultoría, se realizará un Taller de consulta con actores claves en las diversas temáticas. La persona principal encargada del estudio, deberá coordinar con el Ministerio de la Mujer lo relativo a los insumos a presentar en este taller, a efecto de poder cumplir a cabalidad con los tiempos establecidos.
 - Presentación de un **Primer Informe de Avance** con resultados preliminares de los once (11) ejes temáticos señalados en los Términos de Referencia. Este primer Informe de Avance se presentará en forma impresa y en formato digital, a los tres meses (3) de haber iniciado el estudio
 - El primer Informe de Avance es el producto esperado en esta fase del estudio, el cual deberá ser presentado en formato impreso y digital.

Recibido el Producto No. 2 “Primer Informe de Avance”, el equipo interdisciplinario del Ministerio de la Mujer se reunió para su análisis y aprobación, consecuentemente, devolvió al contratista en Nota No. /161/ DICM-2023 de 13 de noviembre de 2023 que corre a foja 319 del expediente administrativo, el informe con observaciones que supuestamente vulneraban lo establecido en los términos de referencia, como: información no correspondiente al país, información copiada textualmente sin citas, no inclusión de las fuentes secundarias con las entrevistas de los actores claves, entre otros aspectos.

Estas observaciones fueron constatadas por el Tribunal, ya que se encuentran contenidas en el dispositivo USB entregado por el contratista, específicamente en el documento denominado “Observaciones Producto 2- Informe Preliminar-13 entregado el 13 de noviembre”. Recordemos que este dispositivo fue admitido como prueba, además, su contenido fue reconocido por las partes, y, así se puede corroborar en Diligencia de Reconocimiento que corre de fojas 669 a 670 del expediente jurídico.

Igualmente, este informe con las observaciones fue remitido de manera impresa por el Ministerio de la Mujer y forma parte del expediente administrativo.

Entre las correcciones que le fueron hechas al Informe Preliminar Producto No.2, entregado por el señor Bula, tenemos la utilización del lenguaje sexista que se puede visualizar a lo largo del documento, este es un ejemplo a página 49 del informe:



En el grupo de las mujeres:

- Los profesionales científicos e intelectuales, están en: la enseñanza, y en los servicios sociales y relacionados con la salud.
- Los técnicos y profesionales de nivel medio se pueden ubicar a las mujeres en actividades de servicios sociales y relacionados con la salud, y de administración pública y defensa; planes de seguridad social y afiliación obligatoria.
- Los agricultores y trabajadores agropecuarios, forestales, de la pesca y caza, se ubican en las actividades de la agricultura, ganadería, caza, silvicultura, pesca y actividades de servicios conexas y las actividades administrativas y servicios de apoyo.

PANAMA MIDEM

Corregir el lenguaje sexista

Respuesta

PANAMA MIDEM

Las profesionales, científicas e intelectuales

Respuesta

PANAMA MIDEM

Las técnicas

Respuesta

Nótese que la redacción utilizada por el consultor pareciera no ir dirigida al grupo específico de la investigación, recordemos que este trabajo se debía perfilar específicamente a la situación de la mujer, es decir, se debió concentrar más el análisis y descripción, ya que, pareciera que se está hablando tanto de los hombres como de las mujeres en general, lo que puede propiciar una confusión al futuro lector.

Se hallaron párrafos copiados de forma textual sin citas, como, por ejemplo, a página de 74 del Informe Preliminar:

2.5. La incorporación de la mujer al mercado laboral

La incorporación de la mujer al mercado laboral en Panamá ha sido un proceso gradual, pero constante, que se ha acelerado en las últimas décadas. En 1970, la tasa de participación laboral de las mujeres en Panamá era del 25%. Posterior a la pandemia, esta tasa había aumentado al 40%.

La incorporación de la mujer al mercado laboral ha tenido un impacto significativo en la sociedad panameña, tanto a nivel económico como social. A nivel económico, la participación de las mujeres en la fuerza laboral ha contribuido al crecimiento económico del país. A nivel social, la incorporación de la mujer al mercado laboral ha contribuido a una mayor igualdad de género.

En Panamá, las mujeres están desempeñando un papel cada vez más relevante en el mercado laboral. Conforman el 40% de la población económicamente activa, destacando su presencia en el sector servicios, donde representan un 52% de los trabajadores. Sin embargo, a pesar de esta participación significativa, persiste una disparidad salarial, ya que el salario promedio de las mujeres es un 20% inferior al de los hombres. Este dato refleja la necesidad de seguir trabajando en la equidad de género en el ámbito laboral en el país.

PANAMA MIDEM

Favor la cita, de donde se obtuvo la información.

Respuesta

PANAMA MIDEM

Favor la cita, de donde se obtuvo la información.

Respuesta

Así como este ejemplo, se ubicaron otros a lo largo del documento. Citar las fuentes en este tipo de trabajos investigativos es sumamente importante, ya que, con las fuentes el consultor demuestra la científicidad de su documento, es decir, que tiene un respaldo de su investigación; por otro lado, las citas instan al lector a indagar y orientarse con nuevos temas que desconoce; y lo más importante, con la cita se respeta la propiedad intelectual de quienes han escrito determinado tema.

Existencia de datos incorrectos en descripción de leyes, a pagina 69:



En el siglo XX, las mujeres lograron la aprobación de la Ley 20 de 1925, que les otorgaba el derecho a votar en las elecciones municipales. En 1945, Clara González, una de las principales líderes del movimiento feminista en Panamá, logró la aprobación de la Ley 41, que otorgaba a las mujeres el derecho al voto en las elecciones nacionales. En 1946 se promulgaron leyes que protegían a las mujeres de la violencia y la discriminación. Estos actos fueron un logro histórico, que marcó un hito en la lucha por la igualdad de género en Panamá.

En las décadas posteriores, se lograron otros avances importantes, como la aprobación de la Ley 14 de 1972, que prohíbe la discriminación laboral por razones de género, y la Ley 68 de 1983, que crea el Instituto Nacional de la Mujer (INAMU) hoy día, Ministerio de la Mujer.



PANAMA MIDEM

Esto es incorrecto. Favor investigar los N° de ley correctos y fecha.

Respuesta

PANAMA MIDEM

El INAMU, NO CREO ESTA LEY

Respuesta

Esta observación es relevante, habida cuenta que, es responsabilidad de del consultor plasmar correctamente las leyes que sustentan su investigación, de manera que, sirva de orientación para quienes consulten su contenido, contribuyendo en gran medida al conocimiento de derechos ciudadanos que amparan determinada actividad. Desde esa óptica el Informe Clara González debe contener información veraz y comprobada, ya que es un instrumento fundamental para conocer los aspectos económicos, médicos y hasta legislativos que guardan relación con la situación de la mujer. Y ante la trascendencia del mencionado informe, es evidente que la falta de constatación de las fuentes jurídicas que regulan las diversas situaciones en la vida de la mujer es una omisión que no se puede dejar pasar por alto.

Falta de homogeneidad en la descripción de los cuadros con la información recabada, Pagina 103:

capacitación política y el 20% para capacitación para la mujer. También se ilustra la participación en materia política de las mujeres en partidos políticos.

Tabla 10. Financiamiento poselectoral, según partido político, por total para capacitación, capacitación política y capacitación para la mujer. Julio 2019-2024

PARTIDO POLÍTICO	DESCRIPCIÓN	FINACIAMIENTO POSELECTORAL	TOTAL PARA CAPACITACIÓN	CAPACITACIÓN POLITICA (80%)	CAPACITACIÓN PARA LA MUJER (20%)
PRD	IGUALITARIO	1,542,116.51	6,587,761.85	5,270,209.48	1,317,552.37
	POR VOTOS	13,175,523.73			
	TOTAL	14,717,640.24			
POPULAR	IGUALITARIO	1,542,116.51	797,450.00	637,960.00	159,490.00
	POR VOTOS	1,594,899.99			
	TOTAL	3,137,016.50			
MOLIRENA	IGUALITARIO	1,542,116.51	930,217.16	744,173.73	186,043.43
	POR VOTOS	1,860,434.32			
	TOTAL	3,402,550.83			
PANAMENISTA	IGUALITARIO	1,542,116.51	3,098,713.51	2,478,970.80	619,742.70
	POR VOTOS	6,197,427.01			
	TOTAL	7,739,543.52			
CD	IGUALITARIO	1,542,116.51	5,203,533.45	4,162,826.76	1,040,706.69
	POR VOTOS	10,407,066.89			
	TOTAL	11,949,183.40			
ALIANZA	IGUALITARIO	1,542,116.51	590,558.54	472,446.83	118,111.71
	POR VOTOS	1,181,117.07			
	TOTAL	2,723,233.58			
TOTAL, QUINQUENAL		43,669,168.07	17,208,234.51	13,766,587.60	3,441,646.90



PANAMA MIDEM

Revisar, Datos no cuadran.

Respuesta

Metodológicamente hablando esta investigación debe contener una secuencia lógica con los datos incorporados, sin embargo, se denota que existen incongruencias como la que se exponen en la ilustración en las que los datos establecidos no cuadran, en ese sentido, el consultor antes de incorporar esta información debió prestar más cuidado en los detalles para que así el documento a



entregar gozara de una armonía estructural en el fondo y forma.

Entre otros hallazgos descritos por la entidad y que pudimos verificar a través del documento de informe, tenemos:

- i. La información no contiene glosario para comprender el texto de siglas.
- ii. Exceso de definiciones de conceptos teóricos.
- iii. Escaso análisis de género de acuerdo con los datos presentados.
- iv. Ausencia de información por ejes temáticos.
- v. Análisis que no coincide con las tablas y graficas insertadas en el informe.

Estas observaciones dan cuenta que, el Producto No. 2 “Primer Informe de Avance”, entregado el 25 de octubre de 2023, contenía deficiencias significativas que van más allá de los temas de la forma, si bien es cierto este documento era un “documento preliminar”, no es menos cierto que, una investigación de este talante no puede contener deficiencias de análisis, leyes mal descritas, información imprecisa por falta de citas, falta de acopio de información por eje temático, ya que este documento preliminar es la base del documento final. Más adelante, abundaremos en el tema de la importancia del enfoque de la perspectiva de la investigación.

En ese sentido, se colige que, si los cimientos de la investigación primaria son endebles, el resultado final de la investigación no será el esperado, tornándose en un estudio que se aleja de lo solicitado. Sin dejar de mencionar que esas observaciones antes indicadas fueron un resumen de las aproximadamente trecientas (300) que fueron hechas por el Ministerio de la Mujer al Producto No. 2 “Primer Informe de Avance” entregado el 25 de octubre de 2023.

➤ **Las correcciones al Producto No. 2 “Primer Informe de Avance” de 27 de noviembre de 2023.**

En respuesta de estas observaciones, realizadas por la entidad, el contratista mediante nota de 20 de noviembre de 2013 que corre de foja 336 a 337 del expediente administrativo, explicó que, según se establecía en pliego de cargos este entregable se trataba de un documento preliminar que se encontraba en su proceso de elaboración que estaba siendo examinada para posteriormente se incorporada en la última entrega (Producto 3).

Sin embargo, informó a la entidad que se comprometía con su equipo a realizar las correcciones pertinentes para el 23 de noviembre de 2023, en ocasión de ello, se aprecia a foja 338 confirmación de reunión para el 23 de noviembre de 2023 para la recepción y revisión del “Producto 2: preliminar del VIII Informe Nacional Clara González”.

En otras palabras, para este tribunal está probado que, para el distinguido consultor, al admitir su compromiso de superar las más de trecientas observaciones, reconoce que ese documento, más de ser un simple borrador, es una información de talante científico y que, como tal, requería de un mínimo de rigor científico, como la adecuación de las referencias a las normas jurídicas y la identificación de las citas.

El Tribunal en búsqueda de la verdad material realizó Inspección Ocular video que corre de foja 942 a 945, para revisar lo suscitado en la reunión del 23 de



noviembre de 2023 entre el contratista y la entidad. Recordemos que esta información fue remitida por el Ministerio de la Mujer, el 13 de junio de 2024, en dos dispositivos USB que contenían los tres (3) videos en archivo MP4: MVI_9294, MVI_9295 y MVI_9296.

En resumen, en estos videos se pudo visualizar el desarrollo de la reunión del 23 de noviembre de 2023, en la que en primera instancia el contratista, hizo alusión a las observaciones realizadas al informe entregado (Producto No.2) el 25 de octubre de 2023 y manifestó no estar de acuerdo con algunas de las subsanaciones solicitadas, por su parte el Ministerio de la Mujer expresó su preocupación al indicar que el documento entregado tenía muchas inconsistencias y además contaba con texto que habían sido copiados y pegados.

Cabe destacar que, el contratista solo se presentó con la licenciada Elisa Mendoza, parte del equipo consultor, y excusó a los demás miembros del equipo que no pudieron asistir. Y, además, como reconoce la distinguida colaboradora del señor Bula (la licenciada Mendoza), ellos no fueron preparados para dar respuesta específica a las observaciones puntuales realizadas por el Ministerio al informe preliminar.

Un hecho relevante de esta reunión es que el contratista no entregó el "Producto No.2" físico, con las subsanaciones correspondientes, incumpliendo con su compromiso tal como le había comunicado al Ministerio de la Mujer en nota de 20 de noviembre de 2013, que corre de foja 336 a 337 del expediente administrativo, esta información fue corroborada vía testimonio de algunas personas que asistieron a esta reunión.

En otras palabras, a la reunión que convocó el propio consultor, para analizar las recomendaciones y coordinar la manera de superarlas, se presentó solo el consultor con la distinguida licenciada Mendoza, sin el borrador que contenía las mejoras a las indicadas observaciones.

Es decir que el Consultor pareció estar interesado en debatir respecto del derecho que se había abrogado la entidad de hacer las indicadas observaciones, sin justificar o dar razones del porqué no realizó las subsanaciones ordenadas por el Ministerio.

Al respecto, la licenciada Nuvia Barrios dijo:

" ...

Al finalizar la reunión tampoco hizo entrega de ningún documento, porque yo me quede en el salón para otra reunión, pero ni él ni la consultora se acercaron para indicar que tenían algún documento o que querían entregar algo.

" ...

Por su parte la licenciada Irma Tuñón, expreso:

" ...

Bueno yo no vi que el Sr. Bula mostrara algún documento si lo escuche hablar, pero no lo vi que mostrara ningún documento. Si escuche sus argumentaciones a las intervenciones de las expertas del Ministerio de la Mujer.

" ...

Al respecto del "Producto No. 2" corregido, este fue entregado luego de la



reunión por el contratista el día 23 de noviembre de 2024, vía correo electrónico y en un dispositivo USB el 27 de noviembre de 2024 en la recepción del Ministerio de la Mujer.

Sin embargo, tal como lo expresó la licenciada Nuvia Barrios, en diligencia testimonial, específicamente a foja 982 del expediente jurídico, el Ministerio de la Mujer no revisó esta última versión del documento entregado por el contratista, sino que lo remitió al departamento de Asesoría Legal para continuar con el trámite de resolución del contrato.

Antes de concluir, no podemos dejar de mencionar que, en esta reunión se suscitaron algunos hechos que merecen ser expuestos, y es que, las funcionarias del Ministerio de la Mujer reprocharon de manera enérgica y hasta en ocasiones desconsiderada y despectiva, el trabajo realizado por el consultor.

Somos conscientes que hasta ese momento el contratista había cumplido imperfectamente con su obligación, no obstante, es nuestro deber recordarles siempre a las instituciones públicas y también a los contratistas que, el proceso de compras y ejecución del contrato debe ser ameno, en ese sentido, siempre debe prevalecer el respeto a las partes, a pesar de las diferencias de ideas que puedan surgir en el camino. Por ello, es necesario dejar claro que este Tribunal no puede menos que censurar cualquiera actuación que contravenga la ética y el respeto.

Por otra parte, se observa en el Video MVI_9296, específicamente en el minuto 11:32, cuando la licenciada Kathya Heron, secretaria general, le comunicó al contratista que la decisión del Ministerio de la Mujer era la de rescindir el contrato. Este hecho aconteció luego de que fueran expuestos los argumentos del contratista en contra de las observaciones hechas el 13 de noviembre de 2023.

➤ **La opinión de los peritos respecto al Producto No.2 Informe de Avance entregado el 27 de noviembre de 2023.**

En vista de que la entidad, según lo manifestado por la licenciada Barrios, no revisó el “Producto No. 2” entregado por el contratista el 27 de noviembre de 2023, en dispositivo USB, este Tribunal con el objetivo de analizar el contenido de este documento, ordenó prueba pericial a profesionales idóneos en tema de investigación, y este fue el resultado obtenido:

Al respecto del contenido del Producto No.2 entregado el 27 de noviembre de 2023, las tres peritos convergen en que faltó, sobre todo, más análisis en la información descrita en el informe entregado. Hacemos la salvedad que tanto la perito del Tribunal de Contrataciones Públicas, como la del Ministerio de la Mujer fueron más rigurosas al exponer las debilidades estructurales de fondo y formas de las que adolece este documento, concluyendo que, estas inconsistencias pudieran ser superadas siempre y cuando se reúna un equipo especializado perspectiva de género que estudiaran e hicieran aportaciones de fondo o sustanciales, en relación con los datos cuantitativos suministrados.

La doctora Gloria Young⁶, perito del Ministerio de la Mujer, al respecto del contenido del informe, fue tajante al indicar:

“ ...

Señor magistrado, la forma que trabajé, fue un modelo de cómo debía trabajar el consultor, asumiendo que esta consultoría, era una investigación científica, y

⁶ Ver interrogatorio de la perito del Ministerio de la Mujer de foja 1781 a 1784 del expediente jurídico.



no otra cosa, tal como se le solicitó en los términos de referencia. En este sentido, describo la metodología que utilicé, desde una investigación cualitativa, descriptiva, correlacional, lo que me permitió entender con evidencias los errores de forma y de fondo, y detallar que estos errores podían ser subsanados por el Consultor previo a la entrega del producto, no solamente destinando dentro del equipo a un editor corrector de estilo, sino señor magistrado, utilizando la tecnología existente de las TIC'S. Es tan sencillo tomar el capítulo y ponerlo en un chatgpt, y solicitar corrección ortográfica del documento. Para responderle directamente, el tema de forma es subsanable al 100%, pero ese no es el único problema de este informe. El problema fundamental que es muy difícil de corregir a esta altura, es el contenido, el análisis de la estadística, la interpretación de la información recabada. Se nota que no es un equipo que está alineado a lo que solicita los términos de referencia.

Por ejemplo, en la página 16 del informe, yo desarrollo 5 conceptos teóricos que surgen de los términos de referencia. Si fuese por mí como investigadora, experta en género, yo hubiera desarrollado más teoría, pero me circunscribí a la interseccionalidad, a la teoría feminista, a la violencia de género, a la perspectiva de género, entre otros.

A partir de aquí, lo que quiero visibilizar es que el consultor tenía que conocer este marco teórico para desarrollar los 11 ejes temáticos. Magistrado sí y no es la respuesta. Sí, todavía puede corregir los temas de forma, pero no los de fondo; porque no tiene internalizado el marco teórico que surge de los términos de referencia. Esto no es solo un problema del consultor, sino también es un problema del Ministerio de la Mujer. Si usted se asoma al último informe de Clara González 2017, podrá observar que el equipo investigador es un personal interdisciplinario, conformado por personal del antiguo instituto Nacional de la Mujer (INAMU) y consultores del PNUD. Cada informe Clara González, debe ser superior al anterior, nunca igual o inferior.

... ”

Por su lado, la licenciada Samirah Armengol⁷, perito del Tribunal Administrativo de Contrataciones Publicas, dijo:

“ ...

El informe tiene como objetivo desarrollar la situación de la mujer en Panamá, y en términos de referencia se hace énfasis en cual es el objetivo y que el mismo debe desarrollarse en función de la teoría de género, la herramienta fundamental en las ciencias sociales para realizar análisis vinculados a los temas de las mujeres. El informe presenta datos y no hace un análisis sobre los datos desde la perspectiva de género, es decir, desde las herramientas que nos dan los estudios de género. De hecho, hay capítulos y acápites que se desarrollaron como una narración de opinión personal y no tiene ningún tipo de análisis social entendiendo que los análisis se realizan en base a análisis de datos estadísticos. En el caso del Covid si existen en documentos e informes desarrollados por organizaciones de sociedad civil de mujeres, Ministerio Público y Ministerio de Salud.

Los datos estadísticos que se presentan, en muchos casos, no cubren el periodo completo, solicitados en los términos de referencia, que serían del 2017 al 2021, que de no existir se debe explicar por qué no se consiguieron, y al ser un documento de investigación no puede solamente sin circunscribirse a estadísticas ya existentes, merecen un análisis y una investigación más profunda.

... ”

Contrario sensu a lo planteado, la licencia Evelina Aedo⁸, indicó:

“ ...

Señores de esta instancia, primero quiero dejar en base que este documento lo

⁷ Ver interrogatorio de la perito del Tribunal de Contrataciones Publicas de foja 1785 a 1789 del expediente jurídico

⁸ Ver interrogatorio de la perito del Contratista de foja 1790 a 1792 del expediente jurídico del expediente jurídico



he revisado a cabalidad en detalle línea a línea. Primero porque tengo las competencias técnicas para hacerlo, y segundo porque es un documento nacional que amerita documentar y orientar a la población. En ese sentido, si las observaciones que plasmo de forma son completamente subsanables porque es un documento preliminar, y las de fondo, usted menciona cuatro meses. Yo no estoy segura si en cuatro meses, porque las de fondo tienen que ver más con datos estadísticos que pide la contraparte, y los datos estadísticos están. Lo que se requiere es sentarse con la parte interesada y determinar realmente qué es lo que están requiriendo en profundidad, porque el documento tiene todo de los anteriores de acuerdo a los términos de referencia
...”.

Sin embargo, en el contenido del informe Pericial⁹ presentado por la licenciada Aedo, en el apartado denominado “Observaciones específicas por ejes temáticos”, se observa en más de una ocasión que la perito indicó que el informe requiere de una ampliación en su análisis, veamos:

Página 12 del dictamen de la licenciada Evelina Aedo:

CAPITULO 1.

De acuerdo con el peritaje realizado este capítulo incorpora datos de acuerdo con un rango de años determinado, de los cuales se evidencia información en números, por lo tanto, el consultor y su equipo sí incluyen información según años. Lo que requiere el informe en este capítulo es:

1. Ampliar a nivel de análisis dicha información, donde seguramente es posible hacer mención a aspectos tales como: encuestas, estudios, foros. Recordando que esto es importante, pero en un documento informe se requiere la evidencia y en estos casos solo es posible obtenerlo si el cliente cuenta con un informe de todas sus acciones con los actores a los cuales involucra para llevar a cabo sus actividades y que se encuentren claramente identificadas.

Página 17 del dictamen de la perito del Contratista:

CAPITULO 4

Este capítulo es algo innovador en un informe como el de Clara González desde la perspectiva de que la mujer en el país tiene un rol en el conocimiento y manejo del clima, en nuestras áreas del interior y comarca por intuición y en la metrópolis por formación profesional. Esto permite que el consultor y su equipo en este capítulo exponga a interés del cliente el aporte que brinda la mujer al cuidado del ambiente y los temas climáticos.

Sugiero profundizar con información donde la mujer ha ocupado roles importantes en el sector eléctrico, y visibiliza como mujer su autoridad en estos temas, así como en ambiente las luchas, exposiciones que hacen desde la sociedad civil.

Este capítulo menciona como el país avanza y como resultado de la necesidad que plasma el cliente de hacer más evidente esta información.

Sugiero al consultor y su equipo ampliar la necesidad de que la mujer sea tomada en cuenta con mayor beligerancia en temas de: ambiente, agua y electricidad a nivel de toma de decisiones.

En cuanto al tiempo estimado para realizar las correcciones, las profesionales cada una dio su parecer, así:

⁹ Ver informe de la perito del contratista de foja 1148 a 1170 del expediente jurídico.



La doctora Young, estableció que, posiblemente el documento podía ser subsanado en tres meses atendiendo solamente los defectos de forma, pero que existían en demasía defectos de fondos que afectaban la estructura, y estas deficiencias si eran difíciles de subsanar en el tiempo que restaba para concluir el contrato, así lo explicó (ver foja 1783 del expediente jurídico):

“ ...

“CONTESTÓ: Repito que las observaciones de forma podrían subsanarse en ese período, pero hago la salvedad que el Ministerio de la Mujer hizo poco más de 300 observaciones, pero no las hizo todas. Por ejemplo, el Ministerio ni siquiera mencionó el problema de la estructura donde las conclusiones y las recomendaciones faltaban en algunos ejes temáticos; donde las conclusiones y recomendaciones tenían formatos diversos. Estos temas sumados a los temas de fondo que están planteados con evidencia en el informe eran muy difíciles de poder subsanar en el periodo restante.

...”

La licenciada Samirah Armengol, fue más rigurosa al establecer que para que estas correcciones se hicieran efectivas el consultor necesitaba un plazo de 8 meses, que, prácticamente debía empezar de cero con la consultoría, por la cantidad de errores que contenía el documento, y así lo explicó (ver foja 1786 del expediente administrativo):

“ ...

CONTESTÓ: No, no creo que sea posible con el equipo que tiene actualmente, ya que ninguna de las personas es especialista en análisis de género. Ser experto en estadísticas no garantiza la capacidad de análisis en función de los estudios de género. Si incorporara especialistas e hiciera una profunda revisión del documento, si incorporara los cambios que se solicitaron que no fueron incluidos, y consiguiera una persona que definitivamente pudiese hacer los análisis que faltaron en distintos temas e incluir los puntos que faltaron, sería posible, aunque si es mi opinión lo que cuenta en esta sala, yo no se lo asignaría, ya que la primera vez ni la segunda vez cumple con los estándares que este informe debe garantizar. Comenzando que en su equipo no hay nadie especializado en tema de género, cuenta con experiencia ni formación en tema de género.

...”

Por su parte, la licenciada Evelina Aedo, manifestó que, a su consideración, estas observaciones podían ser atendidas en los tres meses que quedaron en la ejecución del contrato, así lo dijo (ver foja 1791 del expediente jurídico):

“CONTESTÓ: En mi experiencia, efectivamente era subsanable dentro de ese lapso de periodo. Identifico que debates como por ejemplo “temas sexistas, temas de cuestionamientos sin revisión profunda” ha llevado a este documento tan relevante para el país en una estabilidad innecesaria, ya que todo documento que está en fase borrador o revisión tiene su periodo de mejora, y eso pasa en todos los documentos de índole nacional. Esto es una experiencia para la entidad, de que sus expertos internos deben velar y asegurar de que el cronograma de reuniones con la contraparte cuente con el seguimiento y monitoreo pertinente para que documentos de esta calidad no pasen por entidades como esta”.

De los dictámenes de las peritos, se evidencia que, tal como lo expreso la primera instancia el Ministerio de la Mujer, este documento entregado por el contratista, no cumple mínimamente con el tipo de investigación solicitada en los Términos de Referencia, esto teniendo presente que el consultor debió saber que ese tipo de informes involucra una investigación muy compleja, ya que no solo requería el recaudo de datos estadísticos, sino que, además, estos datos debían ser analizados de manera que se plasmara la realidad: cultural, social, económica,



de salud, entre otros aspectos para la mujer.

Quedo evidenciado que la versión 2 del Producto No.2, entregado el 27 de noviembre de 2023, mantiene las mismas inconsistencias de lo entregado en primera instancia por el contratista, y es que, más allá de temas de forma, este informe adolece de un trascendental problema de estructura que surge como consecuencia de la falta de conocimiento del consultor en perspectiva de género.

Otra inconsistencia, fue la obtención de información veraz, ya que a lo largo de este informe se ven incorporada la mención de leyes de manera imprecisa o programas que no están reconocidos en Panamá en cuanto a la perspectiva de género, lo que crea una incertidumbre sobre el contenido del documento.

Lo anterior se aprecia en el dictamen de licenciada Samirah Armengol, quien analizó cabalmente todo el documento entregado por el contratista y realizó algunas anotaciones como esta que nos llama atención:

En las décadas posteriores, se lograron otros avances importantes, como la aprobación de la Ley 11 de 2005 de Panamá, la cual tiene como objetivo erradicar la discriminación laboral basada en el género. Esta legislación garantiza el derecho de las personas afectadas por esta forma de discriminación a presentar una denuncia ante el Ministerio de Trabajo y Desarrollo Laboral (MITRADEL). Otro avance significativo fue la creación del Instituto Nacional de la Mujer (INAMU) el cual se crea mediante la Ley 71 de 23 de diciembre de 2008; ley que fue publicada en Gaceta Oficial del 26 de diciembre de 2008.

Esta ley busca erradicar la discriminación laboral por raza, nacimiento, discapacidad, clase social, sexo, religión e ideas políticas.

Se corrigieron leyes y redacción.

La observación plasmada forma parte del dictamen realizado por la perito del Tribunal y se encuentra a foja 1349 del expediente jurídico, con esta anotación se denota que el consultor indica con seguridad que el objetivo específico de esta norma es erradicar la discriminación laboral basada en género, sin embargo, al revisar la Gaceta Oficial No.25287, se denota que esta ley prohíbe la discriminación laboral, por razones de raza, nacimiento discapacidad, clase social, sexo, religión o ideas políticas. Evidentemente esta norma no alude específicamente a la perspectiva de género, y esto hace que la información vertida por el consultor de alguna manera sea confusa para el lector, y así se encuentran otros ejemplos a lo largo del documento.

En otras palabras, y solo a modo de ejemplo, es evidente que se echa en falta el respectivo análisis de la información, conclusión en la que coincidente las tres peritos.

Otras de las graves problemáticas de la controversia, es la utilización de citas que no fueron desarrolladas en el documento entregado, este hallazgo fue revelado en el prolijo y minucioso dictamen pericial de la doctora Gloria Young, que lo explica de manera clara en su interrogatorio:

"...Pero uno de los aspectos más graves, fue el no respetar mínimamente las normas APA. Estas normas entre otras cosas indican que toda cita mencionada en el texto debe tener su mención bibliográfica en fuentes de información. Pero nunca al revés ¿Qué quiero decir con esto? usted no puede anotar en la bibliografía, nada que no haya citado en el texto. Porque el consultor estaría incurriendo en un error grave, gravísimo, un error de ética. Está diciendo que ha consultado una serie de fuentes, solo para señalar su acervo intelectual sin haber consultado o leído estos textos necesariamente. Eso está prohibido. Ni siquiera los estudiantes pueden hacer eso. Se puede observar la evidencia en



la página 52.

...". (Subraya el Tribunal).

La doctora Young, en su pericia, específicamente en el cuadro 5 del apartado denominado "Análisis del Caso", confeccionó unos cuadros que detallan puntualmente ejemplos en los que no se encontró el desarrollo de la cita utilizada (Ver de foja 1221 hasta 1224 del expediente jurídico). Esto es preocupante, ya que un investigador, sobre todo en ciencias sociales, debe hacer eco del lugar donde obtuvo la información, para con ello, cuidar su credibilidad, científicidad y sobre todo su transparencia.

Por otro lado, se echó en falta un poco más de proactividad e investigación de campo por parte del consultor, ya que, al analizar el documento presentado, se tiene la sensación de que este documento se hizo solamente con la recolección de datos cuantitativos, más no acudió a la fuentes idóneas para reforzar la información. Es decir, el consultor no se apoyó con los organismos existentes que tienen el conocimiento en tema de perspectiva de género, existiendo una displicencia de su parte en conseguir información de calidad.

Igualmente, el documento contiene una extensa cantidad de datos estadísticos sin su respectivo análisis de perspectiva de género, esto a consideración de la perito Samirah Armengol, es una inconsistencia grave, ya que desde su experiencia los estos temas no pueden ser simplemente identificados por datos neutros (números), obligatoriamente deben contar con su análisis social y así lo tradujo la profesional al hablar de datos neutros:

"...

Si vemos los datos de violencia que tenemos en Panamá y cómo los datos del Ministerio Público aumentaron en denuncias, yo tengo que hacer el cruce de análisis que es "Mujeres siendo víctima de violencia doméstica porque están encerradas con sus acosadores", mayores denuncias por abuso sexual en niñas porque están encerradas con sus violadores, entendiendo que en el caso de las niñas y niños que son abusados sexualmente, siempre son personas muy cercanas a su círculo. Entonces, el análisis de género no es solamente decir "los números indican que se dispararon los delitos" ¿cómo se van a disparar los delitos sexuales callejeros si no hay gente en la calle? Entonces, el análisis de género generalmente busca: "las niñas no van tanto a la escuela", "los niños si van a la escuela", hay un análisis aquí que menciona que el urbanismo ha hecho que las mujeres tengan más motivación para ir a la escuela. Desde la perspectiva de género tenemos claro que las mujeres todas tenemos motivación para ir a la escuela y para no seguir teniendo hijos ¿qué dice la gente? "Las mujeres les gusta parir", "Las mujeres no quieren estar en la escuela", "Las mujeres son ninis porque les gusta estar es en la casa"; análisis de género dice "Las mujeres no van a la escuela porque tienen que asumir un rol de cuidadoras dentro del hogar, por lo tanto, hay menor participación de niñas en las escuelas"; análisis de género dice "las niñas van menos a la escuela porque menstrúan y no tienen acceso a productos de higiene", "Las niñas van menos a la escuela porque después de cierto grado los padres y las madres no las envían porque sufren abuso sexual de sus docentes.

...". (Subraya el Tribunal).

Lo anterior da cuenta que, el consultor hizo un ínfimo esfuerzo, en plasmar la realidad social de los datos estadísticos incorporados al informe, a sabiendas que este informe debe estar compuesto tanto de información numérica (cuantitativa), como de análisis de la información (cualitativo), ya que como sabemos el Informe Nacional Clara González, debe ser un documento prolijo en el que se visualice la situación y condición de la mujer en la República de Panamá.



A foja 1500, en documento de observaciones que forma parte de la pericia de la licenciada Samira Armengol, se aprecia un ejemplo de la falta de análisis profundo veamos:

Falta analizar porque si el 60,5% de estudiantes matriculados son mujeres, tenemos menos acceso a oportunidades. 227

Del total de 185,167 estudiantes matriculados en educación universitaria en el país, la distribución por sexo correspondió en promedio a 39.5% hombres y 60.5% mujeres en el 2021, comparando con 2017 la distribución es similar.

Nótese que la perito, expone la falta de análisis comparativo del porcentaje planteado versus la falta de acceso a oportunidades de estudio, situación que debió tener presente el consultor en todo momento para confeccionar este documento tan importante como lo es el VIII Informe Nacional Clara González.

Con todas las inconsistencias que han sido expuestas, llegamos a la conclusión que, pese a que se estaba pidiendo un “Informe Preliminar” como Producto No.2, el documento entregado por el consultor no cumple si quiera con los estándares mínimos solicitados por la entidad, ya que el objetivo de este “Informe Preliminar” era sentar las bases para la consolidación del informe final, sin embargo, en este documento entregado, además, de faltas estructurales, existen ejes temáticos carentes de información.

Evidentemente este documento tiene una falla desde su estructuración, se pierde la lógica y secuencia en muchos pasajes del informe por la redacción enrevesada y la falta de concordancia de una información con otra, además, de la falta de rigurosidad científica e investigación de campo falta de incorporación de datos de segundos actores (entrevistas y demás) que evidencian la falta de experiencia y compromiso del equipo consultor en perspectiva de género. Tema que ampliaremos en apartados siguientes.

En consecuencia, el documento entregado el 25 de octubre de 2023 Informe Preliminar” mantiene graves deficiencias que persistieron en la corrección entregada por el contratista el 27 de noviembre de 2023, situación que era previsible por no contar el equipo consultor con la pericia en la materia de investigación (perspectiva de género) que es la parte fundamental para esta contratación. Este documento incumple las características de lo solicitado en los Términos de Referencia:

6 Características del documento

Cada eje temático deberá tener como extensión un máximo 30 páginas; tamaño de letra 12, a un espacio y medio, tipo de letra Arial. La extensión de cada grupo de especial interés (acápites 5.1.11 al 5.1.18) será de 20 páginas máxima por ambos lados, con las mismas especificaciones señaladas más arriba.

El informe deberá contener un esquema único que debe ser mantenido en todos los ejes temáticos. Deberá ser redactado en tercera persona, en lenguaje sencillo, aportando datos estadísticos y gráficos, sustentando la información través de las fuentes bibliográficas.

Cada eje temático deberá ser redactado en forma coherente, con ideas bien hilvanadas con los temas precedentes haciendo uso del formato APA para referencia bibliográfica para sustentar los argumentos o los hechos mencionados. Cada eje temático contendrá introducción, contenido, conclusiones, bibliografías. En cada uno de los ejes temáticos deberán estar plasmados avances, logros, retos y desafíos en las diferentes áreas descritas.

La información que se suministre deberá estar circunscrita al periodo del estudio, es decir 2017-2021, por lo que se debe evitar el empleo de datos estadísticos que no reflejen el periodo señalado; en este sentido, el Ministerio de la Mujer se reserva el derecho a editar el producto entregado.



Cada eje temático contendrá:

- Síntesis de los aspectos más relevantes encontrados;
- la información pertinente que describa el efecto del COVID 19 sobre la condición de la mujer para cada uno de los temas
- El análisis de la información disponible
- Conclusiones
- Recomendaciones
- Referencias bibliográficas

➤ **De la perspectiva de la investigación y el perfil del equipo consultor.**

A este respecto es dable reconocer que la ineficacia en la ejecución del contrato de consultoría nace de que el perfil del contratista realmente no se ajusta a la temática solicitada.

Con todo y que, esta instancia no es competente para discutir la selección objetiva del contratista, sin embargo, como hemos dicho, expondremos algunas disquisiciones al respecto que creemos son necesarias.

Según los Términos de Referencia, el consultor debía contar con formación en investigación en elaboración de documentos con enfoque de género, además se solicitaba que tuviera estudios dirigidos a esta temática, veamos:

9 Perfil requerido de la persona principal encargada del Estudio.

REQUISITOS BÁSICOS

- Ser persona natural panameña
- Título universitario en cualquier disciplina de las ciencias sociales (Sociología, Psicología, Economía, Trabajo Social, Comunicación Social, Derecho, Antropología, Historia u otras)
- Poseer certificado de idoneidad en las profesiones que corresponda.
- Títulos de post grado, maestría y /o doctorado en Género
- Formación en investigación, elaboración de líneas de base estudios nacionales con enfoque de género
- Cinco (5) años de experiencia en la coordinación de estudios o investigaciones similares.

CONOCIMIENTOS NECESARIOS

- Métodos, técnicas de investigación social con enfoque de género
- Conocimiento del contexto normativo o legislativo (internacional, regional y nacional) de los derechos de las mujeres.
- Manejo teórico y práctico de política pública y enfoque de género, interculturalidad, interseccionalidad y la temática de Igualdad de Oportunidades para las mujeres.

COMPETENCIAS LABORALES

- Experiencia comprobable en estudios o investigaciones sociales (presentar documentación acreditativa).
- Manejo de técnicas de análisis e interpretación de datos cuantitativos y cualitativos.
- Capacidad para emplear tecnologías de información y comunicación para producir datos estadísticos.
- Excelente capacidad de comunicación verbal y escrita, requerida para la presentación de informes técnicos y los resultados de la investigación.

24

- Experiencia en la elaboración de informes técnicos con enfoque de género.
- Habilidad comunicativa para tratar con público en general y funcionario de distintos niveles.
- Habilidad comunicativa para tratar con público en general y funcionario de distintos niveles.

Lo cierto es que, al revisar los documentos profesionales del equipo del contratista que se encuentran adjuntos de foja 226 a foja 235 del expediente administrativo "Propuesta Técnica", entregado por el contratista, se denota la falta de especialidad en materia de género, veamos extractos de los perfiles:

Iniciando con la hoja de vida del coordinador del grupo, nótese que entre los títulos del prenombrado no se cuenta con la especialidad requerida por la entidad



títulos en materia de género:

Roberto Mariano Bula Magallón
Coordinador – Líder de equipo consultor

DATOS PERSONALES

FECHA DE NACIMIENTO: 2 de septiembre de 1965
ESTADO CIVIL: Casado
TELÉFONO: 6430-7498
RESIDENCIA: Panamá, San Miguelito.

FORMACIÓN ACADÉMICA

AÑO	TÍTULO	INSTITUCIÓN
2022	Especialista en Gestión y Edición de Revistas Científicas	Universidad de Panamá, Vicerrectoría de Investigación y Postgrado (en trámite del diploma)
2007	Especialista en Docencia Superior	Universidad de Panamá, Facultad de Ciencias de la Educación.
2007	Maestría en Estadística Aplicada	Universidad de Panamá, Facultad de Ciencias Naturales, Exactas y Tecnología.
1999	Postgrado en Innovación y Tecnología en la Empresa	Universidad Politécnica de Cataluña. Barcelona, España.
1996	Especialista en Formulación y Evaluación de Proyecto	Universidad de Panamá, Facultad de Economía.
1995	Licenciado en Estadística	Universidad de Panamá, Facultad de Ciencias Naturales, Exactas y Tecnología.

La doctora Elisa Mendoza, parte del equipo consultor, tampoco cuenta con la especialidad requerida en materia de género, veamos:

Elisa Mendoza González
Analista estadística

Elisa Mendoza, docente e investigadora, así como consultora estadística, con importantes participaciones en consultorías en el área social. Como estadística, el análisis de los datos de censo y de encuestas, ha sido una herramienta fundamental para extraer conclusiones válidas y confiables, en los distintos estudios para instituciones como: Órgano Judicial en temas de Violencia de Género, en el Ministerio de Seguridad en temas de Victimización y en conjunto con el Ministerio de Gobierno y Justicia, en el tema de Privados/as de Libertad. Además, colaboramos con organismos internacionales, como UNODC, UNFPA, USAID PASCA, en temas de Salud como el VIH Sida y por último en OPS, en la escritura de artículos científicos en temas de Enfermedades No Transmisibles y la Hipertensión Arterial.

En este sentido, ponemos a vuestra disposición nuestra experiencia para este proyecto.

EDUCACIÓN

- Doctorado en Educación con mención en Educación a Distancia. UNIEDPA. 2016
- Maestría en Estadística Aplicada. Universidad de Panamá. 2004
- Especialista en Docencia Superior. Universidad de Panamá. 2000
- Especialista en Formulación y Evaluación de Proyectos. Universidad de Panamá. 1996
- Licenciatura en Estadística. Universidad de Panamá. 1993

Si observamos las publicaciones que se encuentran contenidas a foja 232 del expediente administrativo comprobaremos que hay escaso desarrollo de la situación de la mujer, sus investigaciones y publicaciones tienen un enfoque general de indicadores de salud, socio democráticos, enfermedades veneras entre otras, pero no alguna dirigida especialmente al situación de la mujer desde la perspectiva de género.

La magister Elena Coba parte del equipo consultor especialista en temas de estadísticas, no cuenta con un perfil ajustado a lo que pidió la entidad, igualmente al revisar sus investigaciones y publicaciones, ver fojas 230 y 231 del expediente administrativo, no se encontraron investigaciones de perspectiva de género.



Elena del C. Coba
Analista: Especialista en estudios de población

Educación	1997 – 1998	Universidad de Panamá Facultad de Ciencias de la Educación Ciudad de Panamá, Panamá
Postgrado en Docencia Superior	1994 – 1996	Colegio de la Frontera Norte Programa de Maestría en Estudios de Población Tijuana, Baja California Norte, México
Maestría en Estudios de Población		Tesis: Análisis de la Fecundidad en Baja California: Un estudio con datos de la Encuesta Nacional de la Dinámica Demográfica de 1992.
	1985 – 1991	Universidad de Panamá Facultad de Ciencias Naturales y Exactas Ciudad de Panamá, Panamá
Licenciatura en Estadística		Tesis: Propuesta de organización de la Oficina de Estadística del Instituto Panameño de Habilitación Especial.

Parte del equipo consultor licenciada Modesta Haughton especialista en salud y salud pública y administración, más no en estudios de género, veamos:

EDUCACIÓN

- OCTUBRE 2021 A LA FECHA. CURSANDO DOCTORADO EN ADMINISTRACIÓN DE EMPRESAS, QUALITY LEADERSHIP UNIVERSITY
- 2009 ESTUDIOS EN CIENCIAS ECONÓMICAS Y EMPRESARIALES, UNIVERSIDAD LATINA DE PANAMÁ
- 2003 POSTGRADO EN DOCENCIA SUPERIOR, FACULTAD DE CIENCIAS DE LA EDUCACIÓN, UNIVERSIDAD LATINA DE PANAMÁ.
- 1999 MAESTRÍA EN SALUD PÚBLICA CON ESPECIALIZACIÓN EN ENFERMERÍA, FACULTAD DE MEDICINA, UNIVERSIDAD DE PANAMÁ.
- 1997 PROFESORADO EN EDUCACIÓN MEDIA CON ESPECIALIZACIÓN EN CIENCIAS DE ENFERMERÍA, FACULTAD DE CIENCIAS DE LA EDUCACIÓN, UNIVERSIDAD DE PANAMÁ.
- 1991 LICENCIADA EN CIENCIAS DE ENFERMERÍA, FACULTAD DE CIENCIAS DE ENFERMERÍA, UNIVERSIDAD DE PANAMÁ.
- 1980 ENFERMERA, FACULTAD DE CIENCIAS NATURALES Y EXACTAS, ESCUELA DE ENFERMERÍA, UNIVERSIDAD DE PANAMÁ

Parte también del equipo es la licenciada Gricelda Pineda, especialista en psicología y empleabilidad, este es su perfil profesional:

PERFIL PROFESIONAL

Profesional que ha desempeñado puestos de liderazgo en diversas áreas de la organización que incluyen mercadeo, ventas, servicio al cliente y recursos humanos. Esto le ha desarrollado una visión integral del negocio que la mantiene enfocada en la generación de resultados cuantitativos y cualitativos para lo cual es necesario tener la mirada en el mercado, buscar la innovación en los productos, diseñar experiencias que atraigan y retengan a los clientes, así como es clave alinear la cultura organizacional a fin de sostener la promesa de marca y hacerla tangible en cada punto de contacto. Ha desarrollado estrategias comerciales y de mercadeo con planes de acción concretos con resultados medibles en el mercado de clientes particulares y comerciales.

Sus títulos universitarios:

EDUCACIÓN
[2022] Maestría en Intervención Social y Comunitaria (en curso)
[2014] Maestría en Estadística con Énfasis en Finanzas (en tesis)
[2012-13 Programa de Formación de Alta Gerencia ESADE - INCAE
[2011] Programa de Formación de Alta Gerencia Top 100 managers - INCAE
[2008] ADEN Bussines School. Especialidad en Mercadeo
[1995] Universidad Santa María La Antigua. Licenciatura en Psicología

Otra de las consultoras del equipo es la licenciada Yelena Rodríguez, “coach” y escritora sobre tema de mujeres:



Analista: Auditora, Coach y Escritora sobre tema de mujeres

Dh. Honoris Causa, MBA, CPA, Coach: YELENA RODRÍGUEZ TRUJILLO

Universidad Interamericana de Panamá:

1. Magistra en Planeación Estratégica (MBA)
2. Post grado en Alta Gerencia

Universidad de Panamá:

1. Licenciada en Administración de Empresas.
2. Licenciada en Contabilidad CPA

Universidad Santa María La Antigua (USMA):

1. Diplomado en Auditoría Interna

Unescpa:

1. Especialización en Docencia Superior de la Universidad Especializada del Contador Público Autorizado (UNESCPA).

Nótese que esta consultora si tiene publicaciones de libros dirigidos a la mujer, sin embargo, no cuenta con titulación en materia de género. Ahora bien, estos libros tipo documentos literarios ("novela"), no se pueden asemejar al "VIII Informe Nacional Clara González", ya que no están confeccionado bajo los mismos parámetros y rigores de una investigación nacional con indicadores:

Publicaciones:

1. Autora del libro-best seller **"Soy Feliz Gracias a Mí"** (una compilación de historias de la vida real, de mujeres excepcionales que lucharon con valentía y superación, y que merecen ser tratados con respeto, honestidad, humanidad, igualdad y dignidad-2020).
2. Coautora del libro-best seller **"Mujeres Dreams Boss"** (experiencias de 27 mujeres que transformaron sus vidas y que ahora cambiarán la tuya-2021)
3. Coautora del libro **Origen, Evolución y Prospectiva de la Profesión Contable en el Continente Americano** (Volumen I), publicado por la Universidad del Valle, Colombia.
4. Coautora del Volumen III del libro **"Mujeres que se Atreven y Superan Límites"**-2023).
5. Autora del Artículo y Conferencista del tema **"El Código Internacional de Ética de IFAC para Contadores Públicos"**, para el Colegio de Contadores de La Paz, Bolivia 2021.
6. Autora del Artículo y Conferencista del tema **"El Rol de la Auditoría Interna en el Fortalecimiento de la Cultura Ética"**, para el Instituto de Contadores Públicos de Guatemala 2021.
7. Autora del Artículo y Conferencista del tema **"El Rol de la Ética frente a la Nueva Era Digital"**-2020 para AIC.
8. Autora de Artículo **"Contabilidad Tridimensional: Bioética, Biocontabilidad, Tecnología y Virtualización"**, para la Universidad El Valle de Colombia-2020.
9. Autora del Artículo y Conferencista del tema **"El Rol Fundamental del Contador Público en el Combate a la Corrupción"**, para el Instituto Salvadoreño de Contadores Públicos-2019.

Para esta investigación se trazaron unos objetivos con los cuales debía cumplir este documento, y entre estos objetivos, principalmente tenemos el de analizar y visibilizar la situación de las mujeres en Panamá desde el 2017 hasta el 2021, por ello era fundamental que el equipo consultor tuviera la experiencia en esta temática tan específica, para que pudiera identificar la información útil y lograra transformarla en un insumo eficiente para el Estado.

Por el contrario, se evidencia en este apartado que la experiencia de los consultores no concuerda con lo requerido, y, por ello difícilmente el contratista pueda corregir estructuralmente esta investigación, ya que cuando los cimientos están endeble, se debe esperar que la estructura y resultado de la contratación no sea lo eficaz que se requiera.

A este respecto, hacemos un llamado de atención a la entidad, en cuanto que, se deben prestar especial atención en el futuro, en la confección y establecimiento de requisitos para este tipo de contrataciones, ya que como hemos visto a lo largo de este documento, el Informe Clara González es un documento de gran relevancia que merece ser creado por los investigadores en la materia que cuenten con el máximo de idoneidades y experiencia.



Ahora bien, este Tribunal que cuenta con una función pública marcada de fiscalización, estima que es necesario dejar claro algunos aspectos que puedan encaminar futuros procesos como el que hoy estamos debatiendo, de manera que sirvan para sentar precedentes y se lleven de mejor manera estos tipos de servicios de consultorías.

➤ **La solicitud de indemnización del recurrente.**

En vista del resultado de esta decisión, no se pueden conceder las pretensiones solicitadas por la parte actora, en las que, además de solicitar se revocara la actuación de la entidad, se solicitó una indemnización por la resolución unilateral del contrato por incumplimiento de la entidad.

A este respecto, es pertinente, comunicar al actor que, el radio de actuación jurídica administrativa del Tribunal está delimitado por la Ley 22 de 2006. ¿Qué quiere decir esto? Que el Tribunal está llamado como entidad del Estado a actuar según se establece en la ley, en esa vía, nuestra ley especial, solo permite a confirmar, modificar o revocar los actos y hasta declararlos nulos, más no decretar sanciones pecuniarias ni mucho menos tasar indemnizaciones.

3. Decisión del Tribunal.

De las constancias probatorias y la excelente argumentación jurídica tanto de la parte recurrente como de la entidad, esta instancia de control gubernativo ha llegado a la conclusión que, en efecto, hubo razones sustanciales que llevaron a la entidad gestora para resolver el contrato de consultoría suscrito con el distinguido Consultor, señor Roberto Mariano Bula.

El Tribunal no duda en reconocer que la gestión del contrato se produjo en escenarios en donde era evidente la falta de diálogo asertivo y respeto a las ideas divergentes. En donde, por ejemplo, en una sola reunión, la entidad adoptó, sin mayor dificultad la significativa decisión de dejar sin efecto la relación contractual.

Ahora bien, con todo y esta precipitación en la adopción de una decisión de tan grave envergadura, la entidad le dio traslado al consultor de su intención de resolver el contrato y éste ha tenido ocasión de recurrir dicha medida.

Así mismo, de las probanzas se deduce que el objetivo principal de la contratación era la de obtener una obra documental que permitirá el análisis científico y con una perspectiva de género, de la realidad multidimensional de la situación de la mujer en Panamá.

Igualmente, de los documentos presentados por el consultor, tres expertas, además de las especialistas en este tipo de investigación del Ministerio de la Mujer y de organizaciones de mujeres, han expresado sus serias dudas respecto de las cualificaciones y enfoque científico del consultor, al objeto de ofrecer lo requerido por la entidad y urgido por organismos de la sociedad civil nacional e internacional.

De las expresiones del propio consultor se deduce que, pese a hacer su máximo esfuerzo por atender las observaciones y recomendaciones de la entidad, los tiempos y las condiciones de trabajo de “su equipo”, no parecían permitir el cumplir a cabalidad con la enorme tarea exigida.



A este respecto es de suyo tener presente que el Informe (2017-2021) que debió presentar el consultor, el distinguido señor Bula, de por sí, ya tiene un considerable retraso en tiempo y que, por tanto, la entidad y la comunidad nacional e internacional, no está en condiciones para asumir que se conforme un nuevo equipo a efecto de que el señor Bula, cumpla con los fines de la contratación.

Y a todo esto, se le suma el tiempo que este Tribunal ha dedicado a la práctica de pruebas y de medidas para el esclarecimiento de tan compleja causa.

Así, pues, en atención a las constancias que reposan en el expediente electrónico visible en “PanamaCompra”, expediente administrativo, así como de las pruebas practicadas por este Tribunal, el incumplimiento enunciado por la entidad ha sido probado fehacientemente.

Esta colegiatura considera que procesalmente amerita *confirmar* la Resolución No.002 de 15 de enero de 2024, debido a nuestras facultades otorgadas por el artículo 244 del Decreto Ejecutivo No.439 de 10 de septiembre de 2020, que al tenor apunta a las decisiones del Tribunal Administrativo de Contrataciones Públicas. Veamos:

“Artículo 244. Decisiones del Tribunal Administrativo de Contrataciones Públicas. El Tribunal Administrativo de Contrataciones Públicas, luego del análisis de los hechos y las pruebas que obren en autos, procederá a **confirmar**, modificar o revocar restableciendo el derecho vulnerado a través de la adjudicación del acto de selección de contratista o anular lo actuado por la entidad contratante”. (Lo resaltado es del Tribunal).

En atención a lo expuesto, el Pleno del Tribunal Administrativo de Contrataciones Públicas, en uso de sus facultades legales y reglamentarias;

RESUELVE:

PRIMERO: CONFIRMAR en todas sus partes la Resolución No. 002 de 15 de enero de 2024, mediante la cual el Ministerio de la Mujer, resolvió administrativamente la Orden de Compra No. No.4200496890 el día 8 de julio de 2023, con ocasión de la Contratación Menor No. 2023-1-33-0-08-CM-005487.

SEGUNDO: DEVOLVER al Ministerio de la Mujer, los tomos que conforman el expediente administrativo contentivo de las actuaciones surtidas dentro del Acto Público de Selección de Contratista No. 2023-1-33-0-08-CM-005487, remitidos a ese Tribunal mediante Nota No.031/DAJ/2024 de 01 de febrero de 2024 que corre a foja 631 del expediente jurídico.

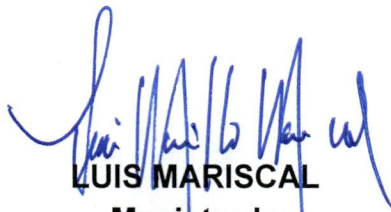
TERCERO: NOTIFICAR el contenido de la presente resolución, a través del sistema electrónico de contrataciones públicas “Panamá Compra”, notificación que se entenderá surtida transcurridos dos (2) días hábiles posteriores a su publicación en el referido sistema.

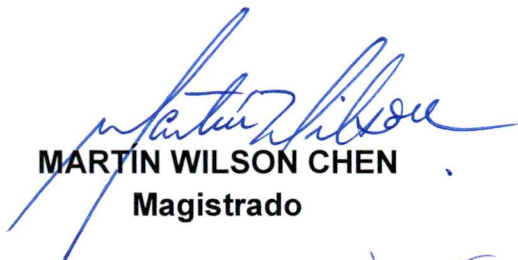
CUARTO: ADVERTIR a las partes, que esta resolución agota la vía gubernativa y contra la misma no se admitirá recurso alguno, salvo la acción que corresponda ante la Sala Tercera de lo Contencioso Administrativo de la Corte Suprema de Justicia.

QUINTO: ORDENAR la salida y archivo del expediente 012-2024, previa anotación en el registro respectivo.

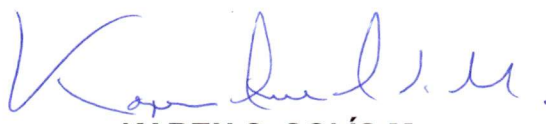
FUNDAMENTO DE DERECHO: Texto Único de la Ley 22 de 27 de junio de 2006, ordenado por la Ley 153 de 8 de mayo de 2020; Decreto Ejecutivo 439 de 10 de septiembre de 2020, modificado por el Decreto Ejecutivo 34 de 24 de agosto de 2022, y Ley 38 de 31 de julio de 2000, en lo aplicable.

Notifíquese y Cúmplase,


LUIS MARISCAL
Magistrado


MARTÍN WILSON CHEN
Magistrado


MANUEL BECKFORD
Magistrado Suplente


KAREN S. SOLÍS M.
Secretaria General Encargada

