



UNIVERSIDAD ESPECIALIZADA DE LAS AMÉRICAS

Facultad de Educación Social y Desarrollo Humano

Escuela de Educación Social

**Trabajo de Grado para optar por el título de
Licenciado en Investigación Criminal y Seguridad**

Tesis

Importancia de la creación de una base de datos de ADN civiles para
fines forenses en la República de Panamá

Presentado por:

García Castro, Julio César 8-945-967

Asesor:

Mgtr. José N. Ortega V.

Panamá, 2025

DEDICATORIA

Esta investigación se la dedico principalmente a mi madre Haydeé Valdés, quien falleció cuando estaba iniciando mi primer semestre en esta carrera. Asimismo, a mi padre, quien ha sido para mí siempre un ejemplo de persistencia, y a todos mis familiares que me han apoyado humildemente.

Por último, a todos los seres humanos que fallecieron por diversas circunstancias y cuyos restos aún no han sido reconocidos por sus familiares.

Julio

AGRADECIMIENTO

Para ser imparcial y no recaer en el olvido por si se me dificulta mi memoria en recordarlos a todos, el agradecimiento será en general para todos los docentes que me impartieron clases desde mi etapa escolar o primaria (Escuela República de Puerto Rico), secundaria (Centro Educativo Básico General Ricardo Miró e Instituto Fermín Naudeau) y universitaria [Universidad de Panamá y Universidad Especializada de las Américas (UDELAS)]; a todos ustedes muchas gracias por enseñarme y darme humildemente lo mejor de cada uno de ustedes.

Julio

RESUMEN

El propósito de esta investigación es demostrar la importancia estratégica de crear una Base de Datos de ADN de Carácter Civil con Fines Forenses en la República de Panamá. La necesidad de esta herramienta radica en la actual crisis de identificación humana, evidenciada por la saturación de las morgues judiciales a nivel nacional y la proliferación de "entierros de solemnidad" de cuerpos no reclamados, lo que vulnera el derecho a la identidad y el duelo familiar.

El enfoque de la investigación es mixto. El tipo de estudio tiene un alcance descriptivo y explicativo, bajo un diseño documental que incorpora la metodología de investigación acción derivada de la intervención del autor ante la Asamblea Nacional. El método utilizado es el analítico sintético, fundamentado en el análisis de la Ley N° 80 de 1998, la Ley N° 81 de 2019 y el estudio de derecho comparado de la Ley 5 de 2008 de Portugal.

La hipótesis sostiene que, si bien las propuestas originales fueron declaradas invariables por conflictos de competencia con los Artículos 142 y 143 de la Constitución Política, la creación de dicha base de datos es jurídicamente posible mediante una reforma estructural que armonice las funciones del Registro Civil con los principios de la Bioética y la protección de datos personales. El estudio concluye que esta base de datos es una medida de profilaxis social y una garantía fundamental de derechos humanos en escenarios de desapariciones y desastres masivos.

Palabras claves: ADN, Base de Datos, Bioética, Derechos Humanos, Forenses, Identificación Humana, Morgues Judiciales.

ABSTRACT

The purpose of this research is to demonstrate the strategic importance of establishing a Civil DNA Database for Forensic Purposes in the Republic of Panama. The necessity for this tool arises from the current human identification crisis, evidenced by the saturation of judicial morgues nationwide and the increase in "solemn burials" of unclaimed bodies, which violates the right to identity and the family's right to mourn.

The research adopts a mixed approach. The study is descriptive and explanatory in scope, utilizing a documentary design that incorporates action research methodology derived from the author's intervention before the National Assembly. The analytical-synthetic method is applied, based on the analysis of Law No. 80 of 1998, Law No. 81 of 2019, and a comparative law study of Portugal's Law 5 of 2008.

The hypothesis argues that, although the original proposals were declared unfeasible due to jurisdictional conflicts with Articles 142 and 143 of the Political Constitution, the creation of such a database is legally viable through a structural reform that harmonizes Civil Registry functions with bioethical principles and personal data protection. The study concludes that this database constitutes a measure of social prophylaxis and a fundamental guarantee of human rights in scenarios of disappearances and mass disasters.

Keywords: Bioethics, Database, DNA, Forensics, Human Identification, Human Rights, Judicial Morgues.

CONTENIDO GENERAL

Página

INTRODUCCIÓN.....	7
CAPÍTULO I: ASPECTOS GENERALES DE LA INVESTIGACIÓN.....	11
1.1. Planteamiento del problema.....	11
1.1.1. El problema de investigación.....	21
1.2. Justificación.....	22
1.3. Hipótesis.....	29
1.4. Objetivos.....	29
CAPÍTULO II: MARCO TEÓRICO.....	32
2.1. Generalidades del ADN.....	32
2.2. La Prueba de ADN en Panamá.....	33
2.3. Viabilidad desde Marco Legal en Panamá	33
CAPÍTULO III: MARCO METODOLÓGICO.....	42
3.1. Diseño de investigación y tipo de estudio.....	42
3.2. Población	42
3.3. Variables.....	44
3.4. Instrumentos y técnicas de recolección de datos.....	45
3.5. Procedimiento.....	47
CAPÍTULO IV: ANÁLISIS Y DISCUSIÓN DE LOS RESULTADOS.....	50
CONCLUSIONES.....	58
RECOMENDACIONES Y LIMITACIONES DE LA INVESTIGACIÓN.....	59
REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS E INFOGRÁFICAS.....	61
ANEXOS.....	63
ÍNDICE DE CUADROS.....	115
ÍNDICE DE TABLAS.....	116
ÍNDICE DE GRÁFICAS.....	117
ÍNDICE DE FIGURAS.....	118

INTRODUCCIÓN

La presente investigación tiene como propósito fundamental demostrar la importancia estratégica de crear una Base de Datos de ADN de Carácter Civil con Fines Forenses en la República de Panamá. Esta necesidad surge de una crisis de identificación humana que se ha profundizado en el periodo de la postpandemia, manifestándose en una saturación crítica de las morgues judiciales a nivel nacional. Según los registros analizados, esta acumulación de restos humanos no reclamados supera la capacidad operativa del Instituto de Medicina Legal y Ciencias Forenses (IMELCF), obligando al Estado a recurrir a los denominados "entierros de solemnidad". Esta práctica no solo representa un alto costo económico por el alquiler de contenedores refrigerados, sino que constituye una vulneración al derecho de los familiares a la identidad, a la verdad y a un duelo digno.

El estudio se fundamenta en un enfoque metodológico mixto con un componente de investigación-acción, derivado de la presentación de dos anteproyectos de ley de autoría del investigador como iniciativas ciudadanas ante la Asamblea Nacional en el año 2025. El primer instrumento buscaba establecer un Programa Nacional de Recolección de Muestras de ADN, mientras que el segundo proponía modificar la Ley 68 de 2015 para integrar el perfil genético único (ADN) al Servicio de Identificación Biométrica (SIB) del Tribunal Electoral. No obstante, ambas propuestas fueron declaradas no viables por la Dirección de Asesoría Legal al considerarse que excedían las atribuciones privativas del Tribunal Electoral consagradas en los artículos 142 y 143 de la Constitución Política, generando un conflicto de competencias que esta tesis busca resolver mediante un análisis bioético y jurídico.

A través de un blindaje fundamentado en la Ley 81 de 2019 de Protección de Datos Personales y el derecho comparado, esta investigación plantea que la base de datos civil funcionaría como una medida de "profilaxis" social. Su implementación permitiría la identificación efectiva de cadáveres en estados avanzados de descomposición o víctimas de desastres masivos donde los métodos tradicionales, como la dactiloscopia y el sistema AFIS, resultan insuficientes. Con este marco, se busca modernizar el sistema forense panameño bajo los estándares de la Declaración Universal sobre Bioética y Derechos Humanos de la UNESCO. Para una comprensión integral de esta propuesta, el trabajo se ha estructurado de la siguiente manera:

En el capítulo I, podrán observar el planteamiento detallado del problema, donde se expone la crisis de identificación humana en Panamá. Se analiza cómo la falta de una base de datos civil obliga al Estado a realizar entierros de solemnidad masivos sin identificación, analizando el impacto social y económico de la inoperatividad de los sistemas actuales frente a la demanda forense contemporánea.

En el capítulo II, podrán examinar el desarrollo del marco teórico y legal que sustenta la investigación. En esta sección se examina la Ley N° 80 de 1998 y la Ley N° 81 de 2019, junto con el análisis técnico de los anteproyectos de ley presentados. Se detalla el conflicto constitucional con los artículos 142, 143 y 159 de la Carta Magna, y se establece la base bioética necesaria para proponer una solución jurídica que armonice la identificación biométrica con la genética.

En el capítulo III, podrán comprender el marco metodológico que rige este estudio, definido como una investigación analítico-documental. Se describe el proceso de recolección de datos y el análisis interpretativo de las respuestas institucionales de la Asamblea Nacional, utilizando el derecho comparado para demostrar que la base de datos de ADN civil es una herramienta técnica viable y una garantía

fundamental para la protección de los derechos humanos en la República de Panamá.

En el capítulo IV, podrán analizar la presentación de los resultados y las conclusiones derivadas de la investigación. En esta sección se cuantifica el impacto económico del sistema actual y se exponen las ventajas operativas de la integración del ADN al Servicio de Identificación Biométrica.

Finalmente, se presentan las recomendaciones estratégicas para superar las barreras legislativas, demostrando que la propuesta no solo es técnicamente factible, sino indispensable para modernizar la administración de justicia y garantizar el respeto a la dignidad humana en el proceso de identificación forense; así como algunas limitaciones de esta investigación.

CAPÍTULO I

CAPÍTULO I: ASPECTOS GENERALES DE LA INVESTIGACIÓN

1.1. Planteamiento del problema

La crisis actual de la identificación humana en la República de Panamá se manifiesta a través de un problema complejo y con graves implicaciones éticas y de derechos humanos. La saturación continua de los sistemas de morgues judiciales a nivel nacional es el síntoma más visible de esta crisis. Los datos estadísticos y los reportes de las autoridades del Instituto de Medicina Legal y Ciencias Forenses (IMELCF) confirman la acumulación de cientos de restos humanos no identificados que superan la capacidad operativa y presupuestaria de las entidades forenses.

Esta “incapacidad” para gestionar y resolver la identidad de los fallecidos culmina con la práctica de los “entierros de solemnidad”, un proceso que, si bien libera espacio, niega a las familias panameñas el derecho fundamental a la verdad, la identidad y el duelo. Siendo una “profilaxis” ante esa crisis.

El día jueves 30 de enero de 2025, se presentó un anteproyecto de ley como propuesta de iniciativa ciudadana ante la Asamblea Nacional, dicho anteproyecto titulado: **“Que crea El Programa Nacional de Recolección de Muestras de ADN, como Seguridad, Justicia y Derecho Humano”** fue considerado **no viable** por parte de la Dirección Nacional de Asesoría Legal y Técnica de Comisiones, específicamente la Secretaria Técnica de Asuntos Sociales ya que, la misma contenía normas reguladas por la **Ley N°80 de 23 de noviembre de 1998**, por la cual se Crea una Base y un Banco Forense de Datos de Ácido Desoxirribonucleico y se adoptan otras medidas (ver Anexo N°1).

El anteproyecto de ley presentado tenía como objetivos:

- Crear un programa nacional de recolección de muestra de ADN.
- Recopilar y registrar en una base de datos el perfil genético único de cada ciudadano también, por medio del tamizaje neonatal muestras sanguíneas a recién nacidos.
- Elaborar una mesa técnica para coordinar un plan logístico para recolectar, almacenar, transportar y analizar esas muestras sanguíneas.

Debo hacer hincapié en lo anterior expuesto sobre el anteproyecto y es que, surge por inspiración en una de las clases de criminalística de campo en el tercer semestre del año 2023 facilitadas por un docente de gran juicio y trayectoria, cuando en su momento explicaba y daba un bosquejo sobre la cartilla de dactilar y como se desarrollaba la clasificación dactilar; y es que esas numeraciones y letras casi familiarizadas con el álgebra le mencioné que prácticamente se podría decir que la clasificación dactilar era como nuestro código genético (ADN) ya que era único, lo cual su respuesta fue una afirmación; es por eso que en el año 2024 tuve la voluntad de ir desarrollando el anteproyecto de ley poco a poco hasta que finalmente pude culminarlo y presentarlo al siguiente año. Aunque, también debo reconocer la lectura enriquecedora del **Dr. José Vicente Pachar** titulado: *Recuerdos de Muertos y Memorias Contados por un Patólogo Forense* (Pachar, 2016) ya que realizó como director del IMELCF por primera vez en el período (2005-2009) una **reingeniería** (empezar de cero desde los cimientos) a todo el Instituto de Medicina Legal y Ciencias Forenses con una visión a largo plazo por petición de la procuradora quien fungía en ese entonces **Ana Matilde Gómez** (2005-2010), definitivamente me motivó aún más, poseía la voluntad para redactar dicho anteproyecto y dar una aportación no solamente al IMELCF sino al país.

La **Ley N° 80 de 23 de noviembre de 1998** sentó las bases al crear formalmente una Base y un Banco Forense de Datos de Ácido Desoxirribonucleico (ADN). (G.O. 23.684 del miércoles 02 de diciembre de 1998).

Ante esa inviabilidad de dicho anteproyecto, se logró investigar la génesis de dicha ley, que fue diseñada principalmente por el Fiscal Primero Superior **Juan Antonio Tejada Jr.** mientras fungía en el periodo (1995-2001) (Espacio Cívico, s.f.).

Según Juan Antonio Tejada Jr. (2001), la legislación sobre ADN surgió de una solicitud directa:

“En 1998 me solicitó el Ministerio Público, como Fiscal de Distrito, que elaborara un primer borrador de un Proyecto de Ley por el cual se admitiera de manera expresa la utilización de pruebas de ADN para vincular agresores en delitos de violaciones, tentativas de homicidio e identificación de restos humanos (desapariciones forzadas), entre otros fines” (p. 12A).

Consecuentemente, Juan Antonio Tejada Jr. (2001) expresa que:

“El borrador por mí preparado sirvió para que una Comisión Interinstitucional iniciara trabajos y elaborara un Proyecto de Ley. La instalación de la referida Comisión fue ampliamente difundida por los medios de comunicación social y estuvo integrada por el Colegio de Abogados y funcionarios del Ministerio de Salud, del Despacho de la Primera Dama, Facultad de Derecho y Órgano Judicial” (p. 12A).

A su vez, Juan Antonio Tejada Jr. (2001), hace énfasis en el impacto mediático del momento y la motivación personal que generó el debate:

“Diversos artículos y entrevistas de opinión aparecieron en distintos medios de comunicación social, hablando de las bondades del uso de esta nueva herramienta, usada ya en otras latitudes. Incluso, el diario **La Prensa** publicó un artículo de Yáñez Velasco “Tras la huella del crimen” y el debate me anima a escribir el artículo “Intervenciones corporales y pruebas de ADN”, publicado en medios locales” (p. 12A).

Para Juan Antonio Tejada Jr. (2001):

“El proyecto de ley presentado ante la Asamblea Legislativa recibió un amplio debate y respaldo legislativo y posteriormente del Órgano Ejecutivo. Nace así la Ley No. 80 de 23 de noviembre de 1998. En un trabajo académico por mí elaborado y publicado en 1998 en el Anuario de Derecho se recoge el perfil de la entonces nueva Ley y aspectos que fueron objeto de debate. En suma, fue pública mi colaboración a la Ley del ADN y la colaboración estuvo estrictamente vinculada a mi condición de fiscal. No podía ser otra la posición frente a la materia, pues la Ley pretende ayudar a jueces, fiscales y defensores en su labor de hacer justicia” (p. 12A).

Por último, Juan Antonio Tejada Jr. (2001) finaliza mencionando lo siguiente:

“Estoy convencido de las grandes ventajas que un laboratorio forense de ADN representa para Panamá. Ahora bien, y salvo mejor criterio, como resultado de la impericia evidenciada por los laboratorios Fairfax en la prueba de Heliodoro Portugal, lo más recomendable sería que el Estado contratara otro laboratorio, con experiencia comprobada y se favorezca a la justicia con el necesitado laboratorio de ADN” (p. 12A).

Luego, en un reportaje exclusivo titulado **Morgues al límite**, por parte de la periodista **Hellen Concepción** de Televisora Nacional (TVN Noticias) destaca lo siguiente:

“Las morgues del país están al borde del colapso. Una crisis invisible que afecta a médicos forenses y trabajadores responsables de prestar un servicio que excede a sus capacidades” (Concepción, 2025).

El Director del Instituto de Medicina Legal y Ciencias Forenses (IMELCF), **José Pachar** señala:

“¿Quién puede trabajar todos los días sabiendo que hay montones de cadáveres acumulados ahí? Aquí tenemos personal de laboratorios, personal administrativo y uno no se acostumbra, entre comillas, a estar todos los días en medio de los muertos. Eso no es sano” (Concepción, 2025).

(Concepción, 2025):

En vez de aire puro y limpio, se respira en el ambiente un mal olor a materia orgánica en descomposición debido a los cuerpos que se encuentran almacenados en el sitio. En estas gavetas se encuentran cadáveres de hombres, mujeres y menores de edad que han perdido la vida por diversas causas.

El Director del IMELCF José Pachar expresa:

“Todo el día, con la violencia que hay en San Miguelito y en Panamá, todos los días aquí ingresan cadáveres. Y claro, en la mayor parte de los casos los familiares sí vienen, coordinan con las funerarias, hay la autorización del Ministerio Público y se entregan los cadáveres. Pero aquí desde hace ya más de un año se han acumulado” (Concepción, 2025).

(Concepción, 2025):

En el año 2024 ingresaron a la morgue judicial 3,149 personas fallecidas, 1,573 fueron por muertes traumáticas, es decir, homicidios con armas de fuego y arma blanca, hechos de tránsito, así como también asfixia, ahogamiento, 1,189 personas por muerte natural, 256 causas indeterminadas y 131 casos pendientes por estudio.

Para cotejar dichas cifras según el reportaje periodístico sobre las morgues al límite, en las estadísticas del IMELCF (ver Figura N°1), se puede observar el porcentaje total de cadáveres por provincias del año 2024. Donde las cifras de 3,149 personas fallecidas, son realmente comprobables u verídicas en esta investigación.

Figura N°1 Tipo de Muerte por Provincias: Año 2024

Cuadro 8. SERVICIOS PERICIALES EN LA UNIDAD DE PATOLOGÍA FORENSE, POR TIPO DE MUERTE, SEGÚN PROVINCIAS: AÑO 2024.

PROVINCIA	TOTAL	TIPO DE MUERTE			
		TRAUMÁTICA	NATURAL	INDETERMINADA	PENDIENTE DE ESTUDIOS COMPLEMENTARIOS
TOTAL	3,149	1,573	1,189	256	131
PORCENTAJE	100	50.0	37.8	8.1	4.2
Panamá	1088	656	319	71	42
Chiriquí	475	193	199	50	33
Bocas del Toro	406	47	339	19	1
Colón	285	175	67	29	14
Panamá Oeste	280	192	51	25	12
Coclé	198	104	84	4	6
Veraguas	171	97	56	12	6
Darién	109	31	23	45	10
Los Santos	93	51	41	1	0
Herrera	44	27	10	0	7

Fuente: Área de Estadística, Oficina de Planificación

Nota. La figura demuestra el cuadro estadístico por provincias y el tipo de muerte durante todo el año 2024; donde la provincia de Panamá posee el mayor ingreso de cadáveres en las morgues a nivel nacional, con un total de 1,088 cadáveres. Tomada del “*Boletín Estadístico Anual 2024*”, por IMELCF, Panamá, 2024.

(Concepción, 2025):

El principal problema que enfrentan las morgues es el espacio. Las estadísticas del Instituto de Medicina Legal y Ciencia Forense destacan que a nivel nacional existen nueve morgues, de esas con una capacidad para 125 cadáveres. Actualmente la morgue de Ancón, que tiene una capacidad para 48 cuerpos, 30 de ellos permanecen sin ser reclamados, en contenedores y también en algunas gavetas ocupadas de cuatro en cuatro.

(Concepción, 2025):

Asimismo, en la morgue de La Chorrera, que tiene una capacidad para 12 cadáveres, permanece a su máxima capacidad, seis de las gavetas están ocupadas. Y asimismo en la provincia de Coclé, que también tiene esta morgue una capacidad para 12 cadáveres, seis de ellos permanecen muertos que aún no han sido reclamados. La mayoría de las víctimas que ingresan a la morgue judicial a nivel nacional son víctimas producto de traumatismo, es decir, muertes violentas u accidentes de tránsito.

Para **Rolando Rodríguez** (Exfiscal Superior de Homicidios) señala:

“No pueden tenerse por siempre un muerto y si hemos tenido y se conoce de muertos que han estado más de un mes, más de dos meses, hasta seis meses y eso no es sano” (Concepción, 2025).

(Concepción, 2025):

Esa crisis ha llevado a Medicina Legal a alquilar contenedores refrigerados para mantener cuerpos almacenados hasta que se pueda hacer un entierro de solemnidad, es decir, disponerlos en fosas comunes. El alquiler de estos contenedores es de más de 24 mil dólares al año. En esta investigación decidimos hacer un recorrido por algunas morgues del país, entre esas Chiriquí, Colón, Aguadulce y La Chorrera. Todas enfrentan la misma crisis.

Para **Orquídea Jiménez** (Coordinadora de la Morgue de Panamá Oeste) afirma:

“Actualmente estamos al 100% de ocupación, tenemos aproximadamente por mes 30 ingresos, son necropsias que se realizan, pero la realidad es que solamente contamos con 12 gavetas para almacenar todos los cadáveres que requieren por parte de la autoridad que practiquemos las necropsias de rigor” (Concepción, 2025).

(Concepción, 2025):

Al mes en esta morgue se reciben unos 30 casos por diversas razones, pero prevalecen las muertes traumáticas, es decir, casos por homicidio o accidentes. Para agosto del año 2023 fue encontrado en Río Chico de Penonomé una maleta que tenía un cuerpo desmembrado y casi se cumplen dos años y la maleta permanece intacta en la morgue sin que nadie se acerque a reclamarlo. Así como este caso, hay otros que siguen en las morgues bajo las mismas condiciones de abandono y las autoridades no saben qué hacer con ellos.

“Una morgue colapsada es más que una falla operativa, sino una sociedad que no está sabiendo qué hacer con sus muertos debido al aumento de la criminalidad en el país” (Concepción, 2025).

El Criminólogo **Mario Brathwaite**, hace énfasis:

“Lo que se requiere es la solución para poder almacenar la cantidad de occisos que están llegando hacia producto de la violencia, porque la violencia es la que está alimentando más ese espacio físico reducido que tenemos” (Concepción, 2025).

“Otro gran problema es que, a causa del aumento de las muertes, los cementerios, sobre todo los de la capital, no tienen espacios para que Medicina Legal pueda sepultar los cadáveres sin reclamarlo” (Concepción, 2025).

Para el Director Ejecutivo Institucional de la Alcaldía de Panamá **Alfonso Ardines** detalla:

“Como pueden ver en este espacio, aquí ya no cabe un difunto más, no cabe en este lugar. Por eso que estamos buscando otros lugares donde puedan caber. Por eso que estamos aquí, hay cinco cementerios dentro de uno y estamos verificando en qué lugar podemos ubicarlo” (Concepción, 2025).

Para la Coordinadora de la Morgue de Panamá Oeste Orquídea Jiménez señala:

“La morgue judicial de La Chorrera, hemos tenido que pedir apoyo a otras provincias. Cinco entierros tuvieron que realizarse en otras provincias, porque al tocar puerta en los distintos municipios, juntas comunales, casas de paz de esta provincia, no nos cedieron terreno, no nos cedieron espacios, no nos cedieron tierras” (Concepción, 2025).

(Concepción, 2025):

La ley establece un periodo de 30 días para que los cuerpos que son objeto de investigación judicial permanezcan en custodia de Medicina Legal, para que se traigan las muestras de ADN para su identificación y pueda ser sepultado. Pero en el caso de los no reclamados, permanecen de cuatro en cuatro o de dos en dos, en las gavetas de las morgues judiciales, en espera de espacio en los cementerios.

El Exfiscal Superior de Homicidios Rolando Rodríguez manifiesta:

“Si el Instituto de Medicina Legal ha llenado los requerimientos técnicos, ha hecho la disección anatómica, ha recogido los fluidos, tiene todas las diligencias necesarias para una investigación. En el caso de que haya investigación, yo creo que se debe tomar una disposición con los restos para poderle dar respuesta a todo, a toda la comunidad. Los restos no pueden quedar para siempre. Yo creo que el Instituto de Medicina Legal no lo resiste, ni la comunidad lo resiste, ni la salubridad” (Concepción, 2025).

(Concepción, 2025):

Toda sociedad cuya población crece, es natural que el número de defunciones aumente proporcionalmente. El Estado debe aumentar la capacidad de las instalaciones, sean morgues o cementerios, para recibirlos de forma adecuada, temporal o definitiva, sin llegar al hacinamiento o al colapso, con las consecuencias sanitarias que ello implica. Si la criminalidad en el país está sumando cifras significativas de cadáveres a nuestras ya recargadas morgues, es muy posible que las estrategias de prevención o no existen están fallando estrepitosamente.

Para el Criminólogo Mario Brathwaite hace énfasis:

“Tenemos que empezar a enfocarnos en lo que es la parte de la prevención. La prevención es algo indispensable. Tenemos que hacer, ¿qué? Las áreas para que esa juventud nueva que está subiendo, que está ahora reforzando lo que es la delincuencia, tenerlo algo por lo menos ocupado” (Concepción, 2025).

“Si sigue incrementando la inseguridad en el país, se pueden construir muchas cárceles y también muchas morgues, pero aun así el problema continuará y se agravará” (Concepción, 2025).

Una vez investigada la génesis de la Ley N° 80 de 23 de noviembre de 1998, por la cual se Crea una Base y un Banco Forense de Datos de Ácido Desoxirribonucleico y se adoptan otras medidas, y teniendo en cuenta el reportaje exclusivo sobre las morgues al límite publicada el 12 de mayo 2025 por la periodista Hellen Concepción.

El día jueves 29 de mayo de 2025, se presentó otro anteproyecto de ley como propuesta de iniciativa ciudadana ante la Asamblea Nacional, dicho anteproyecto ahora titulado: **“Que Modifica Algunos Artículos de La Ley 68 del 02 de Noviembre de 2015, Que Reorganiza La Dirección Nacional de Cedulación y Regula La Expedición de Los Documentos de Identidad Personal”** fue

considerada también **no viable** por parte de la Dirección Nacional de Asesoría Legal y Técnica de Comisiones, específicamente la Secretaría Técnica de Gobierno ya que, consideraron que la propuesta ciudadana puede violar el artículo constitucional 159, numeral 2 y exceder las funciones privativas del Tribunal Electoral consagradas en los artículos 142 y 143 lo cual no tiene asidero constitucional de nuestra Carta Magna (ver Anexo N°2).

Este anteproyecto de ley presentado tenía como objetivos:

- Modificar algunos artículos de la Ley 68 del 2 de noviembre de 2015, que reorganiza la Dirección Nacional de Cedulación y regula la expedición de los documentos de identidad personal", en donde se pretendía crear en el Tribunal Electoral una base de datos de perfil genético único.
- El documento de identidad personal sería emitido usando los rasgos biométricos, tanto para las cédulas que se expidan a los que adquieren la mayoría de edad como la cédula juvenil, adicionando una muestra sanguínea. A quienes ya tengan su documento de identidad deberán apersonarse al Tribunal Electoral para extraerle una muestra sanguínea.
- Las tomas de las muestras sanguíneas serían de forma imparcial sin prejuicios, respetando la dignidad del ser humano.

Ante esta crisis, para el año 2026 el presupuesto solicitado por el IMELCF fue de B/.85 millones de balboas. Sin embargo, el Ministerio de Economía y Finanzas ha recomendado B/.76 millones de balboas (Herrera, 2025).

1.1.1. El problema de investigación

¿Qué importancia se tendría en crear una Base de Datos de ADN Civiles con fines Forenses en la República de Panamá?

1.2. Justificación

La creación de una base de datos de ADN Civiles para Fines Forenses en Panamá servirá principalmente para “desahogar” la excesiva acumulación de cadáveres en las morgues judiciales de todo el país, como se mencionó anteriormente, están colapsadas porque principalmente no hay espacios suficientes para resguardar los cuerpos independientemente del traumatismo que presente y se agrava aún más si se desconoce la identidad de esos seres humanos que aún siguen esperando sus familiares.

También, al tener una base de datos de ADN civiles con fines forenses en nuestro país, sería eficaz por medio del ADN saber la identidad de esa persona que se encuentre irreconocible por sus familiares, por ejemplo, el caso de la joven de 22 años **Amparo Morales** (ver Anexo N°3, Figura N°2) hallada en el vertedero de basura de Cerro Patacón, desmembrada, salcochada en sus extremidades tanto superiores como inferiores para detener el sangrado y embalada en bolsas negras ocurrido en septiembre de 1995.

De igual forma, si se encuentra un cadáver en avanzado estado de descomposición y sin documentos personales o sin vestimentas en ríos, mares, etcétera, se dificulta aún más poder saber la identidad de esa persona, otro ejemplo, pero este caso se trata de una persona indigente o en situación de calle hallado en el Río Matasnillo en el año 2014 (ver Anexo N°3, Figura N°3); y aclaro que no es por estigmatizar, no siempre la persona hallada en estado de putrefacción irreconocible sea siempre un indigente o en situación de calle, puede ser una persona ordinaria o con problemas de discapacidades mentales, ya sean pacientes con: esquizofrenia, alzhéimer, demencia senil, etcétera.

Otro aporte si se implementara la base de datos de ADN, es cuando ocurran desastres masivos, por ejemplo, inundaciones, sismos, deslizamientos de tierra u cualquiera otra catástrofe de carácter QBRNE (Químico, Biológico, Radiactivo, Nuclear y Explosivos), (ver Anexo N°3, Figura N°4) estas situaciones muchas veces debido a la magnitud de tipo “overkill” o sea, la exageración de las lesiones hacia las víctimas resultaría complejo identificar la identidad de esa o esas personas.

Anteriormente, hemos visualizado el principal valor u aporte que se tendría en crear una base de datos de ADN civiles de carácter forense en nuestro país aliviando principalmente la saturación de las morgues con cadáveres no reclamados.

También, mencionamos algunos aportes forenses, pues conjuntamente al tener una base de datos de ADN civiles de carácter forense, el IMELCF (Instituto de Medicina Legal y Ciencias Forenses), tendrá una mayor efectividad en las pericias, ya sean en el área de la criminalística como en la medicina legal; porque si un ciudadano se encuentra registrado previamente en la base de datos de ADN civiles de carácter forense en el SIB (Servicio de Identificación Biométrica) del Tribunal Electoral, y esa persona fallezca producto de un crimen o catástrofes de carácter QBRNE (Químico, Biológico, Radiactivo, Nuclear y Explosivos) y su cadáver es irreconocible por sus familiares o solamente se haya encontrado su cadáver incompleto, ese individuo previamente registrado en la base de datos se descartaría aplicarle principalmente un entierro de solemnidad y sabríamos la identidad de esa persona utilizando su perfil genético único.

Consecuentemente, al tener una base de datos de ADN civiles de carácter forense, sería una herramienta fundamental en el esclarecimiento de los hechos, por ejemplo, si una persona sufre un delito de violencia sexual, y la víctima desconoce a su agresor, pero existe restos biológicos como sangre u secreciones (semen), y si ese agresor u victimario se haya registrado previamente en la base

de datos de ADN civil, tendríamos con certeza de que esa persona cometió ese delito; igual pasaría para cualquier escenario que en el lugar de los hechos haya restos u indicios biológicos y se pueda descubrir de quien es esa sangre, fluidos corporales, secreciones, fibras de cabello, etcétera; siempre y cuando se encuentre registrado en la base de datos de ADN civil esa persona que ocasionó el dolo.

Otro aporte que se tendría en crear una base de datos de ADN civiles de carácter forense sería para fortalecer las pericias de identificación dactilar, porque actualmente en el IMELCF no funciona el sistema AFIS (Automated Fingerprint Identification System) que es el Sistema Automatizado de Identificación de Huellas Dactilares que se utiliza en el IMELCF y es que se encuentra inoperado por falta de mantenimiento desde el año 2022.

“Hasta 2022 el Instituto de Medicina Legal y Ciencias Forenses (Imelcf) tenía una máquina parecida, pero por lo de siempre, la falta de mantenimiento, la misma "murió" y después de tres años, el IMELCF tiene que hacer esa búsqueda de forma casi artesanal” (Herrera, 2025).

"Sí alguien deja una huella digital, el objeto es llevado a un perito, quien levanta la huella, después la pasa a un cartón y con una lupa, sí el Ministerio Público lleva un sospechoso, se compra la huella que le han proporcionado", describió Pachar, sin dejar por fuera detalles de esta tarea (Herrera, 2025).

"Por falta de mantenimiento ese equipo se apagó", lamentó Pachar sobre el triste final de aquella computadora que es más especializada para este tipo de trabajos. Y, desde ese entonces, el procedimiento retorna a los métodos manuales (Herrera, 2025).

Si bien es cierto, existe una base de datos civiles de huellas dactilares, personalmente pude visualizar el software y el funcionamiento del motor biométrico del SIB (Servicio de Identificación Biométrica) gracias al **Licdo. Calixto Vargas**, quien se desempeña como Asesor en el Departamento de Servicios Biométricos bajo la Dirección de Servicios Especiales del Tribunal Electoral. Entonces, la tarea de cotejar las huellas dactilares es aún más “titánica” por la falta de mantenimiento del software AFIS y que se encuentra inoperado desde el año 2022, por eso si se implementa esta base de datos de ADN civiles de carácter forense puede ser una herramienta invaluable y totalmente eficaz, se evitaría una “negligencia” de parte del IMELCF y del Ministerio Público.

El Director de Servicios Especiales del SIB **Carlos Serrano** expresa:

“La dirección como cualquier elección se crea a través de la decisión del Honorable Pleno que tomó en ese sentido la iniciativa de por medio del decreto 20 del 25 de abril del año presente 2023 de tratar de estandarizar todo lo que son las normas de calidad de atención al usuario, ya sea a través de canales digitales, servicios externos o la atención física en la ciudadanía, para de esta forma fortalecer el servicio a la comunidad y la atención ciudadana.” (Tribunal Electoral de Panamá, 2023).

De lo anterior que menciona el Director Carlos Serrano, la **Dirección de Servicios Especiales** fue creada mediante Decreto 20 del 25 de abril de 2023, con el objeto de fortalecer la calidad de los servicios que brinda el Tribunal Electoral, a través de la gestión de los medios alternos para la atención correcta y oportuna de los trámites y consultas que realiza la ciudadanía, mediante canales digitales y sitios externos, así como administrar el acceso a la base de datos a instituciones públicas y empresas privadas; garantizando la integridad y confidencialidad de los datos personales de los ciudadanos.

La Dirección de Servicios Especiales está conformada por cuatro (4) departamentos, en áreas especializadas y tecnológicas, las cuales son:

1. Departamento de Atención Digital al Usuario:

Tiene como objetivo principal brindar un medio alternativo para la atención de los servicios que ofrece el Tribunal Electoral, mediante canales digitales, garantizando que sea expedita, brindando soluciones efectivas y eficientes para los trámites, consultas y solicitudes que demande la ciudadanía.

2. Departamento de Control de Calidad:

Es el encargado de garantizar el cumplimiento de la calidad en los servicios externos que presta el Tribunal Electoral a la ciudadanía, asegurando la satisfacción y eficiencia de los mismos, así como la confiabilidad e integridad de los datos personales que custodia la institución.

3. Departamento de Administración de Quioscos de Autoservicio:

Tiene como objetivo brindar a la ciudadanía un sitio alternativo de autoservicio para la atención y consulta, de forma expedita y confiable, de los trámites que ofrece el Tribunal Electoral.

4. Departamento de Servicios Externos:

Tiene como objetivo el de administrar, de forma eficiente, los servicios que presta el Tribunal Electoral a las instituciones públicas y empresas privadas, en materia de consultas a la base de datos de verificación e identificación personal y/o biométrica (SVI y SIB).

Este último departamento lo cual nos compete, tiene las siguientes responsabilidades y funciones los cuales se mencionarán algunas:

- Supervisar, evaluar, administrar, desarrollar y ejecutar las actividades, y proyectos especiales en materia de tecnología biométrica, así como recomendar a la Dirección de Servicios Especiales o, de ser necesario, al Despacho Superior, cualquier ajuste o medida necesaria para garantizar el cumplimiento de los planes y programas institucionales, relativos a los proyectos especiales en materia de verificación de biometría.
- Velar por la protección de los datos personales que reposan y se custodian en la institución, y asegurar que los accesos a la base de datos del Tribunal Electoral sean controlados mediante acuerdos de uso y confidencialidad.
- Verificar y validar que el ingreso y la salida de los datos personales y biométricos y de la identidad personal y biométrica, sean los correctos; así como custodiar y asegurar la integridad, disponibilidad y confidencialidad.
- Efectuar, conjuntamente con las unidades administrativas del Tribunal Electoral, las investigaciones, auditorías, revisiones e inspecciones que tengan relación directa e indirecta con los sistemas de información de los datos personales y/o biométricos, con la identidad personal y/o biométrica de los ciudadanos, con el fin de detectar, prevenir y corregir los posibles casos de suplantación, usurpación y/o robo de identidad personal y/o biométrica y/o de datos personales y/o biométricos.
- Evaluar las nuevas tendencias en materia de tecnología biométrica, con el fin de recomendar a la Dirección de Servicios Especiales o al Despacho Superior, cualquier ajuste o medida necesaria para garantizar el cumplimiento de los planes y programas institucionales en temas biométricos.

Ahora, imaginemos un escenario en donde se haya encontrado un cadáver en avanzado estado de putrefacción y no posee extremidades superiores (brazos o manos), lo cual se dificulta conocer la identidad de esa persona, el perito en dactiloscopia no podría ni siquiera aplicar la técnica del “Guante Dérmico” en la necrodactilia (ver Anexo N°3, Figura N°5), el cual consiste en desprender la epidermis de los pulpejos dactilares cuidadosamente y utilizando la mano u falanges del perito se los coloca y realiza el proceso de impresión dactilar en la ficha decadactilar para su posterior análisis u cotejo y así poder compararlo con la base de datos de huellas dactilares civiles del Tribunal Electoral para poder saber la identidad de ese cadáver; sin embargo sería imposible en este escenario y más complejo si no tienen en funcionamiento el software AFIS; lo cual recurriría a pasar meses u años en la morgue ocasionando una crisis y un costo realizándole un entierro de solemnidad.

Por último, la creación u implementación de una base de datos de ADN civiles de carácter forense tiene un aporte económico que incidiría en disminuir los costos de los alquileres de contenedores que oscilan un poco más de B/. 24,000.00 balboas para almacenar los cadáveres que se han acumulado y la crisis es exponencial porque muchos no han sido identificados; lo que conlleva también a realizar una logística macro por parte de la fiscalía u Ministerio Público, conjunto con el Municipio de Panamá y otras Instituciones como la Cruz Roja Panameña en realizar las gestiones para los entierros de solemnidad por el cual eso también tiene un costo adicional al Estado directa e indirectamente; y definitivamente sería una profilaxis ante esa crisis que enfrenta el IMELCF.

1.3. Hipótesis

Hi (Hipótesis de Investigación): La creación de una base de datos de ADN civil para fines forenses en Panamá garantiza la optimización y celeridad de los procesos de identificación humana forense, reduciendo el índice de cuerpos no identificados en las morgues judiciales y de los entierros de solemnidad.

H0 (Hipótesis Nula): La creación de una base de datos de ADN civil para fines forenses en Panamá no garantiza la optimización ni la celeridad de los procesos de identificación humana forense, y no reduce el índice de cuerpos no identificados en las morgues judiciales ni en los entierros de solemnidad.

1.4. Objetivos

1.4.1. Objetivo General

Fundamentar la importancia estratégica de la creación de una Base de Datos de ADN de carácter civil con fines forenses en la República de Panamá, analizando su necesidad frente a la crisis actual de identificación humana y su viabilidad en el marco legal vigente.

1.4.2. Objetivos Específicos

- Diagnosticar la crisis operativa en las morgues judiciales de todo el país, analizando la acumulación de cadáveres, el gasto público en contenedores refrigerados, y la problemática que enfrentan los municipios para el otorgamiento de espacios destinados a los entierros de solemnidad.

- Evaluar la integración del perfil genético único (ADN) como método complementario al Servicio de Identificación Biométrica (SIB) del Tribunal Electoral, para fortalecer la certeza en la identificación humana en la República de Panamá.
- Analizar la viabilidad jurídica y constitucional de la integración de datos genéticos al Servicio de Identificación Biométrica (SIB), considerando las competencias legales del Tribunal Electoral, las leyes de protección de datos personales y el derecho comparado.
- Determinar los aportes de la implementación de una base de datos de ADN civil para fines forenses en la resolución de casos complejos, con el fin de comprobar la identidad de cadáveres o restos humanos que resulten irreconocibles, y el esclarecimiento de delitos mediante el cotejo de indicios biológicos recolectados en el lugar de los hechos.

CAPÍTULO II

CAPÍTULO II: MARCO TEÓRICO

2.1. Generalidades del ADN

El ADN fue aislado por primera vez de las células del pus y del espermatozoide de salmón. En investigaciones iniciadas en 1869, el suizo Friedrich Miescher estudió intensamente el ADN, llamándolo nucleína debido a su participación en el núcleo celular. Se necesitaron casi 70 años de investigación para poder identificar por completo los pilares principales y la estructura del esqueleto de los ácidos nucleicos. Éstos son macromoléculas de suma importancia biológica; todos los organismos vivos contienen ácidos nucleicos en forma de ADN o ácido ribonucleico (ARN), como algunos virus (Karp, 2002, citado por Ortega-Loubon, Barrera, & Concepción, 2008).

El ADN es el compuesto más importante del ser vivo, ya que constituye el depósito fundamental de información genética pues es la sustancia bioquímica encargada de transmitir las características genéticas y de regular la vida de las diferentes especies (Bruckner y Reyes, 2005, citado por Ortega-Loubon, Barrera, & Concepción, 2008).

A excepción de los gemelos idénticos, el material genético de cada individuo es único. Se ha estimado que dos genomas humanos al azar, difieren aproximadamente en uno de cada 500 nucleótidos. Si el genoma humano contiene 3×10^9 bases nitrogenadas, existen entonces, 6×10^6 bases nitrogenadas diferentes en dos personas. Esta variabilidad interindividual puede ser estudiada a nivel genotípico mediante el análisis directo del ADN (Pineda Bernal, 1999, citado por Ortega-Loubon, Barrera, & Concepción, 2008).

El ADN está compuesto por cuatro nucleótidos: adenina, timina, citosina y guanina, donde según la regla de Chargaff, debe existir una proporción entre la igualdad de timinas y adeninas y entre citosinas y guaninas (Nelson y Cox, 2008, citado por Ortega-Loubon, Barrera, & Concepción, 2008).

2.2. La Prueba de ADN en Panamá

En nuestro país, esta prueba se desarrolla en la Unidad de Análisis Biomolecular del Instituto de Medicina Legal y Ciencias Forenses (IMELCF) situado en la Ciudad del Saber. Este laboratorio brinda los servicios de investigación biológica de paternidad, criminalística biológica, y análisis de vestigios de interés criminal.

Además, cuenta con una base y banco de datos de ADN. Esta unidad de análisis emplea los procedimientos más rigurosos para el manejo de las muestras, bajo el más estricto respeto a las normas y manuales de procedimientos estandarizados internacionalmente: lo cual permite que los resultados sean válidos y reproducibles en cualquier parte del mundo (Ministerio Público, s.f., citado por Ortega-Loubon, Barrera, & Concepción, 2008).

2.3. Viabilidad desde Marco Legal en Panamá

En cada acto de fallecimiento o desaparición, hay un intercambio de indicios. El ADN es el indicio biológico por excelencia que queda en el lugar o en los restos.

(Juventino, 2010):

Principio de intercambio. Al consumarse el hecho o conducta y de acuerdo con las características de la mecánica de producción, se origina un intercambio de indicios del autor, la víctima y el lugar de los hechos, o en su caso del autor con el lugar de los hechos; así como del agente vulnerante empleado, el protagonista que lo toca, manipula o acciona y las superficies, estructuras o regiones que se afectan (p.23).

En otras palabras, “cualquier persona que pasa por una habitación, sin saberlo, deposita algo allí y se lleva algo de allí”, es lo que nos dice uno de los principios fundamentales de la criminalística, como lo es el principio de intercambio o principio de Locard “cada contacto deja su marca”.

El Dr. José Vicente Pachar sostiene que cada individuo es único.

(Pachar, 2016):

Todo parte del principio de individualidad que establece que dos objetos, personas, dentaduras, registros dactilares o ADN, no pueden ser idénticos y en ciencias forenses se aplican varias técnicas para demostrarlo. Estas técnicas están en constante revisión y desarrollo con el propósito de aumentar su efectividad. (p.215).

En la República de Panamá, la base legal que rige el uso de material genético con fines para apoyar investigaciones criminales (como vincular agresores en delitos de violación o tentativas de homicidio), procesos de filiación y la identificación de restos humanos en casos de desapariciones forzadas, se encuentra establecida en la Ley No. 80 de 23 de noviembre de 1998, “por la cual se Crea una Base y un Banco Forense de Datos de Ácido Desoxirribonucleico (ADN) y dicta otras disposiciones”, (publicada por la Gaceta Oficial N° 23.684).

Sin embargo, como se mencionó anteriormente, esta base de datos se limita únicamente para almacenar muestras de ADN de personas vinculadas por algún delito que haya causado dolo, sospechosos vinculados con el ilícito, y muestras biológicas de cadáveres u restos humanos entre otros.

Debo hacer hincapié, esta base y banco de datos de ADN que tiene actualmente el Instituto de Medicina Legal y Ciencias Forenses (IMELCF) es vital e importante sin duda alguna, porque si se llegara a crear una Base de Datos de ADN Civiles para Fines Forenses administrada por el Departamento de Servicios Biométricos

bajo la Dirección de Servicios Especiales del Tribunal Electoral, por consiguiente, se tendría una base de datos de perfiles genéticos únicos (ADN) de todos los ciudadanos incorporados en el Servicio de Identificación Biométrica (SIB) para uso exclusivamente forense; lo cual acompañaría en ese servicio a la base de datos de huellas dactilares civiles y así el IMELCF con la base de datos de ADN civil que únicamente administraría el Tribunal Electoral, resultaría de gran ayuda poder identificar un cadáver que se encontraría bajo condiciones de los fenómenos cadavéricos; y la solicitud sería idéntica (oficio u petición del juez) como se solicita el cotejo para la base de datos de huellas dactilares civiles que actualmente sigue operativa.

La implementación de una base de datos de ADN de carácter civil en Panamá no solo requiere un análisis de su eficacia forense, sino también de un “blindaje jurídico” que proteja la intimidad del ciudadano. En este sentido, la Ley No. 81 de 26 de marzo de 2019, sobre Protección de Datos Personales, constituye el pilar fundamental para su viabilidad.

Porque, el perfil genético es clasificado bajo esta normativa como un "dato sensible", definido como aquel que se refiere a la esfera íntima de su titular o cuya utilización indebida pueda dar origen a discriminación o un riesgo grave para este.

A su vez, la Declaración Universal sobre Bioética y Derechos Humanos de la UNESCO (2005) ofrece el marco moral necesario. Específicamente, el Artículo 9 (Privacidad y Confidencialidad) de dicha declaración establece que:

“La privacidad de las personas interesadas y la confidencialidad de la información que les atañe deberían respetarse. En la mayor medida posible, esa información no debería utilizarse o revelarse para fines distintos de los que determinaron su acopio o para los que se obtuvo el consentimiento, de conformidad con el derecho internacional, en particular el relativo a los derechos humanos”.

La primera base de datos forense de ADN se implementó en 1995 en el Reino Unido. Diez años después, la aplicación de la genética en la resolución de casos criminales ha alcanzado aceptación mundial como un método confiable de identificación y ha tenido un gran impacto en los sistemas de justicia penal. Las bases de datos de ADN se han utilizado con éxito en casos criminales, en la condena de criminales y la exoneración de inocentes, en la determinación de paternidad, en la búsqueda de personas desaparecidas y en la identificación de víctimas mortales en desastres y guerras. En 2002, una encuesta de Interpol concluyó que 41 de sus 179 países miembros ya habían implementado bases de datos forenses de ADN y predijo que el porcentaje de miembros con bases de datos de ADN se duplicaría en un futuro próximo (Boavida, 2005).

Si tomamos en cuenta el derecho comparado tenemos que:

“The recently elected portuguese government has just announced plans to create a DNA database to aid in fighting crime. The idea is worth applauding, as Portugal is one of the few countries in the EU (along with Spain and Italy) that does not yet possess such a useful mechanism for crime investigation. However, the government's plan is much more ambitious: Portugal is to be the world's first country with a DNA forensic profile of all its inhabitants. Despite the threats that such a universal system poses to citizens' liberties, the country does not seem alarmed enough. So far, there has been little public debate” [“El gobierno portugués recientemente elegido acaba de anunciar planes para crear una base de datos de ADN para ayudar en la lucha contra la delincuencia. La idea es digna de aplauso, ya que Portugal es uno de los pocos países de la UE (junto con España e Italia) que aún no cuenta con un mecanismo tan útil para la investigación criminal. Sin embargo, el plan del gobierno es mucho más ambicioso: Portugal será el primer país del mundo con un perfil forense de ADN de todos sus habitantes. A pesar de las amenazas que un sistema tan universal supone para las libertades de los ciudadanos, el país no parece suficientemente alarmado. Hasta el momento, ha habido poco debate público”] (Boavida, 2005).

Además, en un informe de **GeneWatch International** titulado: Propuestas para incluir el ADN en los sistemas nacionales de identificación biométrica: implicaciones para los derechos humanos mencionan que:

“This briefing summarises the implications for human rights of proposals to include the collection of DNA, and the storage of genetic information, in biometric identification schemes” [“Este informe resume las implicaciones para los derechos humanos de las propuestas para incluir la recolección de ADN y el almacenamiento de información genética en esquemas de identificación biométrica”.] (International, 2020)

“Ningún país del mundo cuenta con una legislación que permita la inclusión del ADN en un sistema nacional de identificación” (International, 2020).

“Anteriormente, algunos otros países propusieron crear una base de datos universal de ADN para toda su población, pero ninguna de estas propuestas se implementó” (International, 2020).

En el informe podemos destacar que:

“For example, the Portuguese government announced in 2005 that it wished to put its entire population on a DNA database. However, this plan was abandoned due to concerns about costs and human rights and Portugal adopted much more restrictive DNA database legislation in February 2008” [“Por ejemplo, el gobierno portugués anunció en 2005 su intención de incluir a toda su población en una base de datos de ADN. Sin embargo, este plan se abandonó debido a preocupaciones sobre los costos y los derechos humanos, y Portugal adoptó una legislación mucho más restrictiva sobre bases de datos de ADN en febrero de 2008”.] (International, 2020)

Asimismo, se menciona que:

“In response to the proposal, Professor Sir Alec Jeffreys, the British geneticist discovered the forensic use of DNA, was quoted as saying there needed to be "full transparent justification of why a universal database is needed compared with a criminal DNA database" and "I would need very substantial reassurance on the type of information that will be stored in that database, on the security of that database" ["En respuesta a la propuesta, el profesor Sir Alec Jeffreys, el genetista británico que descubrió el uso forense del ADN, dijo que era necesario "una justificación completa y transparente de por qué se necesita una base de datos universal en comparación con una base de datos de ADN criminal" y "necesitaría garantías muy sustanciales sobre el tipo de información que se almacenará en esa base de datos, sobre la seguridad de esa base de datos".] (International, 2020)

La ley antes mencionada es la Ley N.º 5 del 12 de febrero de 2008 que “Aprueba la creación de una base de datos de perfiles de ADN para fines de identificación civil y penal” (República, 2008).

Respecto a la sistematización de la información genética, la legislación portuguesa, en su Ley n.º 5/2008, establece en su artículo 14 lo siguiente:

“Artigo 14.º Base de dados. Os perfis de ADN resultantes da análise das amostras, bem como os correspondentes dados pessoais, são introduzidos e conservados em ficheiros de dados de perfis de ADN e ficheiros de dados pessoais, nos termos do disposto nos artigos seguintes” [“Artículo 14. Base de datos. Los perfiles de ADN resultantes del análisis de las muestras, así como los datos personales correspondientes, se introducen y mantienen en ficheros de datos de perfiles de ADN y ficheros de datos personales, de conformidad con lo dispuesto en los artículos siguientes”.] (República, 2008)

De igual forma, uno de los pilares bioéticos más relevantes de esta norma, que garantiza la protección de la intimidad del ciudadano, se encuentra en el artículo 34, el cual se menciona:

“Artigo 34.º Destruição das amostras. 1 - As amostras são destruídas imediatamente após a obtenção do perfil de ADN, nos casos das alíneas a) e e) do n.º 1 do artigo 15.º” [“Artículo 34. Destrucción de muestras. 1 - Las muestras se destruirán inmediatamente después de la obtención del perfil de ADN, en los casos de los incisos a) y e) del apartado 1 del artículo 15”.] (República, 2008)

De igual forma, destacando el fundamento de derecho del Tribunal Electoral de Panamá tenemos lo siguiente:

- El Decreto 15 de 27 marzo de 2019, que modifica el Decreto 62 de 13 de noviembre de 2018 que modifica el Manual de Organización y Funciones y la estructura de la Dirección Nacional de Cedulación. En donde se crea el Departamento de Servicios Biométricos.
- Decreto 46 del 23 de noviembre de 2020, Que regula el uso de los Servicios de Identificación Biométrica (SIB) que brindará la Dirección Nacional de Cedulación.
- Decreto 20 del 25 de abril de 2023, en donde se crea la Dirección de Servicios Especiales.

Por último, considerando que la Dirección de Asesoría Legal de la Asamblea Nacional ha señalado posibles colisiones con las funciones privativas del Tribunal Electoral (Art. 142 y Art. 143 de la Constitución) (ver Anexo II), este marco teórico sostiene que la integración del ADN al Servicio de Identificación Biométrica (SIB) del Tribunal Electoral, no excede dichas funciones, sino que las moderniza conforme al derecho a la identidad y reguladas por la ley de protección de datos personales.

Sin duda alguna, crear una base datos de ADN civiles para fines forenses en Panamá, no viola ninguna ley, mucho menos la Constitución de la República y coexiste un derecho comparado como lo es la base de datos de perfiles de ADN de la República Portuguesa del año 2008.

CAPÍTULO III

CAPÍTULO III: MARCO METODOLÓGICO

3.1. Diseño de investigación y tipo de estudio

La presente investigación tiene un diseño no experimental, documental y de investigación-acción, porque busca analizar la crisis por la saturación de las morgues judiciales del país, el incremento de los entierros de solemnidad y la importancia de una solución legislativa mediante la gestión directa del investigador en la presentación de iniciativas ciudadanas (anteproyectos de ley), (ver Anexo I y II) ante la Asamblea Nacional, sin realizar una manipulación deliberada de variables en un entorno controlado.

El tipo de estudio es descriptivo, porque detalla la realidad actual de las morgues judiciales en Panamá, el funcionamiento de los sistemas de identificación biométrica y el impacto económico de los entierros de solemnidad. Es explicativo, porque analiza las causas del colapso del sistema forense y la relación entre el vacío legal existente y la imposibilidad de identificar restos humanos de forma oportuna. Finalmente, es propositivo, porque fundamenta la importancia de crear una base de datos de ADN civil como una solución técnica y jurídica para solventar la crisis forense, basándose en el análisis de las iniciativas legislativas presentadas por el investigador.

3.2. Población o Universo

La población de la presente investigación está conformada por el conjunto de registros de identidad civil de la República de Panamá y los registros de restos humanos sin identificar que se encuentran bajo custodia estatal. Este universo abarca, por un lado, a los ciudadanos y residentes sujetos a los procesos de cedulação administrados por el Tribunal Electoral y, por otro lado, a los cadáveres no reclamados o no identificados que ingresan a las morgues judiciales del

Instituto de Medicina Legal y Ciencias Forenses (IMELCF) y que se mantienen a disposición del Ministerio Público, representando el foco crítico de la problemática forense estudiada.

Sujetos o grupo estudio:

El grupo de estudio está conformado por los reportes estadísticos, registros periodísticos y fuentes documentales que evidencian la saturación de las morgues judiciales del Instituto de Medicina Legal y Ciencias Forenses (IMELCF), con énfasis en las provincias de Panamá, Panamá Oeste, Coclé, Chiriquí y Colón. Asimismo, se integran como sujetos de análisis los dos Anteproyectos de Ley de autoría del investigador y las referencias históricas sobre la legislación de ADN en Panamá.

Como criterio de inclusión, se seleccionaron documentos y noticias de medios reconocidos que detallan la crisis de la saturación de las morgues judiciales del país, donde muchos cadáveres u restos humanos no son identificados lo que ocasionan a realizar entierros de solemnidad y los gastos operativos derivados de la saturación, como el alquiler de contenedores refrigerados para la custodia de restos humanos. Como criterio de exclusión, se omitieron aquellos casos resueltos mediante métodos tradicionales (huellas dactilares u odontología), ya que no representan el factor de saturación crítica que motiva la presente propuesta legislativa.

Tipo de muestra estadística:

El tipo de muestreo utilizado en esta investigación es no probabilístico, de tipo intencional o por conveniencia. Según (Hernández-Sampieri, 2018, p. 401), este tipo de muestreo se basa en la selección de unidades de análisis que cumplen con las características requeridas por el investigador para cumplir los objetivos del estudio, en lugar de procesos aleatorios.

La muestra es de carácter documental y está integrada por los dos Anteproyectos de Ley presentados ante la Asamblea Nacional, el rastro histórico legislativo sobre el ADN en Panamá y los reportes técnicos que evidencian el gasto operativo anual de 24 mil balboas en alquiler de contenedores refrigerados para el resguardo de restos no identificados. La elección de esta muestra responde a la necesidad de analizar profundamente el problema de la saturación en las morgues judiciales específicas y la viabilidad jurídica de la solución propuesta.

3.3. Variables

Variable 1: Base de Datos de ADN Civil

Definición conceptual: Es una herramienta tecnológica y jurídica diseñada para el almacenamiento y administración de perfiles genéticos únicos de ciudadanos, con el objetivo de servir como punto de cotejo en procesos de investigación forense y búsqueda de personas desaparecidas.

Definición operacional: Se analizará a través de las siguientes categorías:

- Marco legal y normativo (Anteproyectos de Ley).
- Viabilidad técnica de la base de datos.
- Sistemas de cotejo genético.

Variable 2: Identificación de Restos Humanos

Definición conceptual: Proceso médico-legal y científico orientado a establecer la identidad de una persona fallecida mediante el estudio de sus características biológicas, físicas o genéticas, permitiendo la entrega de los restos a sus familiares.

Definición operacional: Se medirá a través de los siguientes criterios:

- Saturación de las morgues judiciales (IMELCF).
- Costos operativos (gasto en alquiler de contenedores).
- Efectividad de los métodos de identificación tradicionales frente al ADN.

3.4. Instrumentos, técnicas de recolección de datos y/o materiales

En esta investigación se utilizaron técnicas y herramientas propias del análisis documental y cualitativo, adecuadas para el estudio de propuestas legislativas y la evaluación de crisis forenses.

Instrumentos:

Se empleó un formato de recolección de datos diseñado específicamente para esta investigación, el cual permitió organizar y tabular la información sobre los gastos operativos (alquiler de contenedores por 24 mil balboas) y las provincias con mayor saturación de restos humanos.

Se utilizaron fichas de registro bibliográfico para sistematizar las citas y argumentos de autores clave y reportes institucionales que sustentan la importancia de la base de datos de ADN civil.

Técnicas de recolección de datos:

Se aplicó un análisis documental para examinar la génesis de la legislación de ADN en Panamá, los registros históricos y las publicaciones periodísticas sobre la saturación de las morgues judiciales. Esta técnica permitió extraer datos críticos de fuentes como el Ministerio Público y el IMELCF.

Se utilizó un análisis normativo-comparativo para evaluar la viabilidad de los Anteproyectos de Ley de autoría del investigador frente a la Constitución Política de la República de Panamá y las leyes vigentes en materia de identificación genética.

Materiales:

Se utilizó documentación legal como anteproyectos de ley presentados por el investigador y leyes de ADN vigentes.

Se utilizó reportes estadísticos y hemerográficos como artículos de prensa y documentos técnicos de instituciones forenses.

Acceso a la interfaz del Servicio de Identificación Biométrica (SIB) del Tribunal Electoral, permitiendo la observación técnica de la base de datos de huellas dactilares civiles. Este material sirvió como referente tecnológico para establecer la viabilidad y el contraste funcional con la propuesta de una base de datos de ADN civil con fines forenses.

Equipo tecnológico como computadora personal con acceso a la red de Internet para la búsqueda, sistematización, análisis y redacción de la información.

3.5. Procedimiento

El desarrollo de la presente investigación se ejecutó a través de las siguientes etapas cronológicas y sistemáticas:

Etapas 1: Evaluación de viabilidad y factibilidad

Identificación de la crisis de saturación en las morgues judiciales y revisión del marco legal. Se determinó la factibilidad de elevar los anteproyectos de ley propuestos a un estudio de grado, utilizando fuentes documentales institucionales y fuentes hemerográficas accesibles.

Etapas 2: Elaboración de la estructura científica

Definición del problema y los objetivos de la tesis. En esta fase se formalizó la estructura académica para estudiar la importancia de la base de datos de ADN civil como variable independiente y la identificación de restos humanos como variable dependiente.

Etapas 3: Recolección de información y observación técnica

Búsqueda de datos estadísticos sobre los costos operativos (gasto de 24 mil balboas en contenedores). Se incluyó la observación técnica del Servicio de Identificación Biométrica (SIB) del Tribunal Electoral para contrastar el sistema de huellas dactilares actual con la necesidad de la base de datos de ADN civiles con fines forenses.

Etapas 4: Selección de instrumentos de análisis

Definición de las técnicas de análisis documental y jurídico. Se establecieron las matrices de categorización para organizar la información de las morgues y la crisis forense detallada en el documento. De igual forma, se investigaron casos relevantes en materia forense como justificación de la investigación.

Etapas 5: Análisis de los Anteproyectos de Ley y sustento normativo

Estudio y desglose de los dos Anteproyectos de Ley presentados previamente por el investigador ante la Asamblea Nacional. En esta etapa se analizó su fundamentación frente a la Constitución Nacional (Art. 159) y la génesis de la legislación de ADN en Panamá para sustentar científicamente la propuesta.

Etapas 6: Análisis de resultados, conclusiones y recomendaciones

Interpretación final de los datos recolectados. Se contrastó la problemática de las morgues con la solución planteada en los anteproyectos, culminando con la redacción de las conclusiones y las recomendaciones que validan la importancia de la base de datos de ADN civil con fines forenses en la República de Panamá.

CAPÍTULO IV

CAPITULO IV: ANÁLISIS DE RESULTADOS

De forma introductoria, en este capítulo se analizan los resultados obtenidos mediante el estudio documental realizado sobre la saturación de las morgues judiciales del país, la problemática de identificación humana y la viabilidad de implementar una Base de Datos de ADN civil para fines forenses.

Los resultados se organizan en torno a la hipótesis, la pregunta de investigación y los objetivos específicos.

1. Análisis de la Hipótesis

La Hipótesis de Investigación nos dice, que la creación de una base de datos de ADN civil para fines forenses en Panamá garantiza la optimización y celeridad de los procesos de identificación humana forense, reduciendo el índice de cuerpos no identificados en las morgues judiciales y de los entierros de solemnidad.

Y, la Hipótesis Nula nos menciona, que la creación de una base de datos de ADN civil para fines forenses en Panamá no garantiza la optimización ni la celeridad de los procesos de identificación humana forense, y no reduce el índice de cuerpos no identificados en las morgues judiciales ni en los entierros de solemnidad.

A continuación, se demuestra la Tabla N°1:

Tabla N°1. Indicadores documentales asociados a la crisis forense en Panamá

Indicador	Valor registrado	Descripción
Cadáveres ingresados en 2024	3,149	Ingresos totales a la morgue judicial
Muertes por traumatismo	1,373	Homicidios, accidentes, violencia
Muertes naturales	1,189	Enfermedades y causas no violentas
Causas indeterminadas	256	Sin diagnóstico definido
Casos pendientes	131	En espera de estudio
Capacidad total de morgues	125 cuerpos	Nueve morgues a nivel nacional
Ancón (capacidad para 48 cadáveres)	30 sin reclamar	Saturación crítica
La Chorrera (capacidad para 12 cadáveres)	6 sin reclamar	Ocupación al 100%
Aguadulce (capacidad para 12 cadáveres)	6 sin reclamar	Ocupación al 100%
Costo de contenedores por alquiler	B/. 24.000.00	Para almacenamiento forense

Los datos evidencian una saturación estructural:

- ✓ Las morgues operan con capacidad insuficiente (125 plazas para 3,149 ingresos).
- ✓ Los cadáveres no reclamados ocupan espacios prolongadamente, generando hacinamiento.

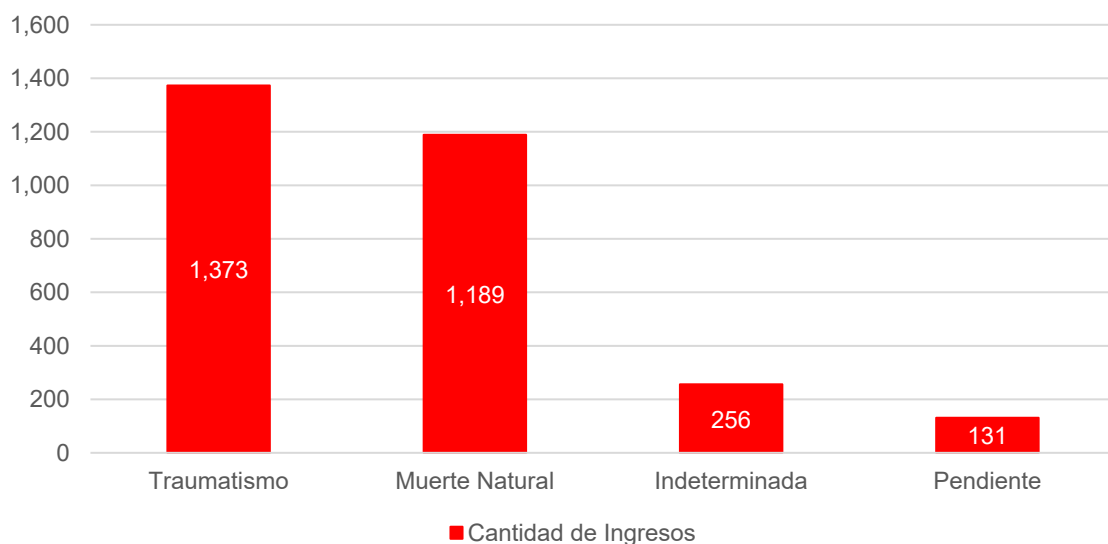
- ✓ El sistema tradicional de identificación no responde a la magnitud de los casos.
- ✓ El uso de contenedores refrigerados representa un costo anual recurrente.

Lo anterior respalda la hipótesis de que falta una herramienta que agilice la identificación, como lo es la base de datos de ADN civil con fines forenses.

2. Análisis de Objetivos Específicos

2.1. Objetivo Específico 1: Diagnosticar la crisis operativa en las morgues judiciales de todo el país, analizando la acumulación de cadáveres, el gasto público en contenedores refrigerados, y la problemática que enfrentan los municipios para el otorgamiento de espacios destinados a los entierros de solemnidad.

Gráfica N°1. Ingresos de cadáveres según tipo de muerte (2024)



Fuente: (Elaboración propia a partir de los datos de Concepción, 2025)

De la Gráfica N°1, predominan los ingresos por violencia y traumatismo, lo que genera mayor deterioro corporal y dificulta la identificación tradicional. La saturación documentada en Ancón, La Chorrera y Aguadulce demuestra un colapso progresivo, confirmado por las declaraciones institucionales. Estos hallazgos coinciden con el diagnóstico del IMELCF, que señala la imposibilidad de mantener cuerpos por meses sin identificación adecuada.

2.2. Objetivo Específico 2: Evaluar la integración del perfil genético único (ADN) como método complementario al Servicio de Identificación Biométrica (SIB) del Tribunal Electoral, para fortalecer la certeza en la identificación humana en la República de Panamá.

Cuadro N°1. Comparación entre Métodos Tradicionales y el ADN en el SIB

Método Tradicional	Limitaciones	Ventajas del ADN en el SIB
Huellas dactilares	No funciona si hay putrefacción, quemaduras o mutilación	Identificable incluso en restos degradados
Odontología forense	Requiere dentadura conservada	Identificación eficiente en ausencia de extremidades
AFIS	Depende de datos previos del individuo	Permite cotejo con familiares o desaparecidos
Entrevistas/Antecedentes	Subjetivas, lentas	Alta precisión científica

El ADN no reemplaza, sino que fortalece el SIB (Servicio de Identificación Biométrica) del Tribunal Electoral, permitiendo:

- ✓ Cotejo cruzado con ciudadanos vivos.
- ✓ Identificación aun en restos fragmentados o descompuestos.
- ✓ Reducción del tiempo de espera en morgues.

2.3. Objetivo Específico 3: Analizar la viabilidad jurídica y constitucional de la integración de datos genéticos al Servicio de Identificación Biométrica (SIB), considerando las competencias legales del Tribunal Electoral, las leyes de protección de datos personales y el derecho comparado.

Cuadro N°2. Análisis jurídico de viabilidad del ADN en el SIB

Elemento normativo	Interpretación	Viabilidad
Artículo 159 C.P. (Constitución Política de Panamá)	Competencias del Tribunal Electoral	Requiere armonización normativa
Ley 80 de 1998	Banco forense existente	Base legal previa
Ley 81 de 2019 (Protección de Datos Personales)	Regula datos sensibles	Permite ADN con finalidad legítima
Derecho comparado	Países con ADN civil operante	Modelo viable

Del anterior Cuadro N°2, la integración de ADN civil al Servicio de Identificación Biométrica (SIB) es viable si se reforma la ley de cedulação y se ajustan las competencias sin vulnerar derechos fundamentales.

- 2.4. **Objetivo Específico 4:** Determinar los aportes de la implementación de una base de datos de ADN civil para fines forenses en la resolución de casos complejos, con el fin de comprobar la identidad de cadáveres o restos humanos que resulten irreconocibles, y el esclarecimiento de delitos mediante el cotejo de indicios biológicos recolectados en el lugar de los hechos.

Tabla N°2. Escenarios donde una base de datos de ADN civil aporta identificación

Escenario	Limitación actual	Aporte del ADN (civil)
Cadáveres putrefactos	No se pueden obtener huellas	Identificación genética
Restos fragmentados	No hay morfología	Cotejo con familiares
Entierros de solemnidad	Falta de certeza	Evita entierros sin identidad

Los resultados muestran que una base de datos de ADN civil aporta soluciones concretas en los tres escenarios críticos identificados: cuerpos en putrefacción, restos fragmentados y entierros de solemnidad. En todos ellos, los métodos tradicionales presentan limitaciones que impiden una identificación confiable.

La información de la Tabla N°2 evidencia que el análisis genético permite obtener perfiles aún en condiciones extremas, realizar cotejos con familiares y vincular indicios biológicos a investigaciones penales.

Por tanto, una base de datos de ADN civil mejora de forma directa la identificación humana en casos complejos, reduce la acumulación de cuerpos no identificados y contribuye a evitar entierros sin identidad, demostrando su valor como herramienta indispensable para fortalecer el sistema forense del país.

3. Pregunta de investigación

¿Qué importancia se tendría en crear una Base de Datos de ADN Civiles con fines Forenses en la República de Panamá?

La creación de una Base de Datos de ADN civil tendría una importancia estratégica fundamental para el fortalecimiento del sistema de identificación humana en Panamá. La revisión documental demuestra que el modelo actual, basado en métodos tradicionales como la dactiloscopia, la odontología forense o antecedentes personales, resulta insuficiente frente al alto volumen de cadáveres ingresados y las condiciones en las que muchos de ellos llegan a las morgues judiciales.

En primer lugar, una base de datos genética civil permitiría acelerar los procesos de identificación en casos donde el estado del cuerpo dificulta la aplicación de técnicas convencionales. Esto reduciría el tiempo de permanencia de los cadáveres en los depósitos forenses, disminuyendo así la saturación que actualmente obliga al uso de contenedores refrigerados y a la realización de entierros de solemnidad sin identidad confirmada.

En segundo lugar, esta base de datos tendría un impacto positivo en el esclarecimiento de delitos, ya que permitiría cotejar de manera eficiente los indicios biológicos recolectados en el lugar de los hechos con perfiles civiles previamente registrados, fortaleciendo la labor del Ministerio Público y agilizando las investigaciones penales.

Asimismo, su importancia radica en el respeto a los derechos humanos, al brindar herramientas que permitan restituir la identidad de personas fallecidas, ofrecer respuestas a las familias y prevenir entierros sin identificación formal.

En conjunto, la implementación de una Base de Datos de ADN civil aportaría beneficios a nivel institucional y operativo, al integrar una tecnología moderna al Servicio de Identificación Biométrica (SIB) del Tribunal Electoral, optimizando la capacidad del Estado para manejar información biométrica con mayor precisión científica.

Finalmente, estos elementos evidencian que la creación de una Base de Datos de ADN civil constituye un recurso esencial para mejorar la eficiencia forense, reducir la saturación de las morgues judiciales, garantizar la dignidad de los fallecidos y sus familias en la República de Panamá.

CONCLUSIONES

Los resultados obtenidos evidencian que la República de Panamá enfrenta una crisis estructural en la identificación humana debido a la saturación de las morgues judiciales, la acumulación de cadáveres no identificados y la recurrencia de entierros de solemnidad. El análisis documental mostró que en 2024 ingresaron 3,149 cadáveres a las morgues del país, cifra que sobrepasa ampliamente la capacidad instalada y refleja limitaciones significativas en el uso de métodos tradicionales como la dactiloscopia, la odontología forense y la comparación antropológica. Estas técnicas resultan insuficientes ante cuerpos en descomposición, fragmentación o condiciones que dificultan el reconocimiento.

A partir de estos hallazgos, se confirma la hipótesis de investigación al demostrarse que la implementación de una Base de Datos de ADN civil permitiría agilizar y optimizar los procesos de identificación humana, reducir el tiempo de permanencia de cuerpos en las morgues y fortalecer la capacidad del Estado para enfrentar casos complejos. El análisis mostró que una Base de Datos de ADN civil ofrece resultados donde otras técnicas fallan, lo que disminuiría la dependencia de contenedores refrigerados, reduciría los costos operativos y evitaría entierros sin identidad confirmada.

Finalmente, se concluye que la integración del perfil genético único (ADN) al Servicio de Identificación Biométrica (SIB) constituye una medida viable desde el punto de vista técnico, aunque requiere adecuaciones legislativas y constitucionales para permitir que el Tribunal Electoral o una entidad especializada administre información genética respetando los derechos de privacidad y protección de datos personales. Los informes institucionales revisados, que declararon no viables las propuestas ciudadanas presentadas por el investigador, reafirman la necesidad de un marco normativo actualizado que respalde la creación y uso de bases de datos genéticas con fines forenses.

RECOMENDACIONES Y LIMITACIONES DE LA INVESTIGACIÓN

A partir de los resultados obtenidos, se recomienda avanzar en el diseño de un marco legal específico que permita regular la creación de una Base de Datos de ADN civil en Panamá, dado que actualmente si existe una normativa que habilite su implementación como lo es la Ley n.º 5/2008 de la legislación portuguesa como derecho comparado. Es importante que el Tribunal Electoral, el Ministerio Público y el Instituto de Medicina Legal y Ciencias Forenses desarrollen estudios técnicos conjuntos que definan las competencias institucionales, los protocolos de protección de datos y los requisitos operativos para el manejo de información genética con fines forenses.

Como complemento, se aconseja fortalecer la capacitación de personal forense y promover la sensibilización ciudadana respecto a los beneficios del ADN como herramienta científica de identificación humana.

Finalmente, el desarrollo de esta investigación se presentaron algunas limitaciones las cuales detallaré:

- No se logró visitar el laboratorio de la Unidad de Análisis Biomolecular, donde se encuentra la base de datos y banco de ADN del IMELCF (por temas u procesos ajenos que desconozco).
- Tampoco se logró observar la codificación documental o digital de un perfil genético único (ADN) de un ser humano.
- Por último, por temas de confidencialidad, no se logró tomar vistas fotográficas al motor biométrico del SIB de la base de datos de huellas dactilares civiles del Tribunal Electoral.

Sin embargo, no afectaron los resultados o el cumplimiento de los objetivos planteados. Dado que se trató de un estudio de carácter documental, se contó con acceso adecuado a la información necesaria, incluyendo informes institucionales, bases legales y fuentes oficiales relacionadas con la saturación de las morgues, los procesos forenses y la viabilidad jurídica del uso de ADN civil por los fundamentos legales existentes actualmente.

En consecuencia, el proceso investigativo se desarrolló conforme a lo previsto y sin obstáculos significativos que comprometieran la calidad del análisis o las conclusiones alcanzadas.

En conclusión, si tras la lectura de esta investigación considera que estas medidas son aplicables en su contexto nacional, le insto a considerar su implementación. Existe un sustento jurídico sólido que respalda estas propuestas, pues las políticas públicas efectivas trascienden fronteras. Si bien limitaciones presupuestarias locales podrían condicionar su ejecución inmediata en mi país, este marco queda a su disposición para ser replicado en otros territorios. Mi compromiso, y confío que también el suyo, es actuar con diligencia en beneficio del bien común para no recaer en “negligencia”, el fin es salvaguardar a todos los que podamos; al menos eso es lo que haré en mi país...

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Hernández-Sampieri, R. y. (2018). *Metodología de la investigación: las rutas cuantitativa, cualitativa y mixta*. Ciudad de México: McGraw-Hill.

Ministerio del Interior de España. (s.f.). *Actuación en grandes catástrofes: Organización y aplicación de métodos identificativos*. Comisaría General de Policía Científica.

Montiel Sosa, J. (2010). *Criminalística 1 (2da ed.)*. Editorial Limusa.

Ortega-Loubon, C., Barrera, J., & Concepción, J. (2008). Identificación Médico Legal por ADN. *Revista Médico Científica*, XXI(2), 74-83.

Pachar Lucio, J. V. (2016). *Recuerdos de Muertos y Memorias Contados por un Patólogo Forense*. Panamá: Imprenta Articsa.

Rodríguez, R. (24 de septiembre de 1995). *Crimen de mujer descuartizada: Carnicero de Cerro Patacón escondió cabeza de su víctima*. El Siglo, p. 47.

Tejada Jr., J. A. (16 de diciembre de 2001). [Opinión del lector - Hacen referencia a reportaje]. *La Prensa*, pág. 12^a.

INFOGRAFÍA

Boavida, M. J. (7 de abril de 2005). DNA Database. *Obtenido de Portugal plans a forensic genetic database of its entire population (Portugal planea una base de datos genética forense de toda su población: <https://dnadatabase.ces.uc.pt/news.php?id=24>*

Concepción, H. (12 de mayo de 2025). *Contenido Exclusivo: Morgues al límite*. Obtenido de TVN-2.com: https://www.tvn-2.com/contenido-exclusivo/morgues-judiciales-medicina-legal-crimenes-en-panama-contenido-exclusivo_1_2189023.html

Espacio Cívico. (s.f.). *Juan Antonio Tejada*. Obtenido de Espacio Cívico: <https://espaciocivico.org/node/6527>

García, Á. (7 de julio de 2014). *Crónica Roja – Cuerpo de indigente tirado en el Matasnillo*. El Siglo. <https://elsiglo.com.pa/cronica-roja/cuerpo-indigente-tirado-matasnillo-XHES23784581>

Herrera, G. (30 de septiembre de 2025). *El Instituto de Medicina Legal y Ciencias Forenses compara huellas dactilares como en el Siglo XIX*. Obtenido de Panamá América: <https://www.panamaamerica.com.pa/sociedad/el-instituto-de-medicina-legal-y-ciencias-forenses-compara-huellas-dactilares-como-en-el>

International, G. (2020). *Proposals to include DNA in national biometric identification schemes: human rights implications (Propuestas para incluir el ADN en los sistemas nacionales de identificación biométrica: implicaciones para los derechos humanos)*. Obtenido de <https://www.genewatch.org/uploads/f03c6d66a9b354535738483c1c3d49e4/dna-and-biometrics-fin.pdf>

República, A. d. (12 de febrero de 2008). *Diário da República Jornal Oficial da República Portuguesa (Diario Oficial de la República Portuguesa)*. Obtenido de Lei n.º 5/2008, de 12 de fevereiro (Ley 5/2008, de 12 de febrero): <https://diariodarepublica.pt/dr/detalhe/lei/5-2008-248015>

Tribunal Electoral de Panamá. (19 de octubre de 2023). YouTube. Obtenido de Actualidad Electoral 32 | Carlos Serrano, Dir. de la Dirección de Servicios Especiales: <https://youtu.be/Vpl86aj21pE?si=I8DY9DwxBmpyw7l4>

ANEXOS

ANEXO N° 1

ANTEPROYECTO DE LEY #1

**“QUE CREA EL PROGRAMA NACIONAL DE RECOLECCIÓN DE
MUESTRAS DE ADN, COMO SEGURIDAD, JUSTICIA Y
DERECHO HUMANO”**

Panamá, jueves 30 de enero de 2025

H. D.

DANA CASTAÑEDA

Presidenta

Asamblea Nacional de Diputados

República de Panamá

E. S. D.

Señora Presidenta:

En virtud de lo dispuesto en el artículo 111 de Reglamento Orgánico del Régimen Interno de la Asamblea Nacional, que establece el ejercicio de la iniciativa ciudadana, presento para su consideración, el ciudadano **Julio César García**, el Anteproyecto de Ley **“Que crea El Programa Nacional de Recolección de Muestras de ADN, como Seguridad, Justicia y Derecho Humano”**.

Exposición de Motivos

En la actualidad, no contamos con una base de datos de ADN para todos los ciudadanos, es por esto que esta propuesta de ley busca llevar a cabo esa recopilación biológica masiva e identificar el perfil genético único de cada ciudadano por medio de este Programa Nacional de Recolección de Muestras de ADN. El ADN humano es una herramienta invaluable para la identificación de individuos en escenarios delictivos y ante múltiples desastres masivos.

De acuerdo con el último censo del año 2023, la población efectivamente censada en la República pasó, durante esta última década, de 3,405,813 millones de habitantes a **4,064,780** millones de personas, según cifras del INEC (Instituto Nacional de Estadística y Censo).

Por eso, es posible realizar estas recolecciones de muestras biológicas ya que, nuestra población no sobrepasa los 10,000,000 diez millones de habitantes, esto es más factible de realizar por medio de una logística eficaz que más adelante está redactada en este anteproyecto.

Por otro lado, de acuerdo con la Declaración Universal sobre Bioética y Derechos Humanos por la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO), está tipificado lo siguiente en sus principios en el **artículo 9** de la privacidad y confidencialidad:

“La privacidad de las personas interesadas y la confidencialidad de la información que les atañe deberían respetarse. En la mayor medida posible, esa información no debería utilizarse o revelarse para fines distintos de los que determinaron su acopio o para los que se obtuvo el consentimiento, de conformidad con el derecho internacional, en particular el relativo a los derechos humanos”.

Esta base de datos que única y exclusivamente tendrá el **Tribunal Electoral** servirá como seguridad y justicia para garantizar lo siguiente:

1. Identificar a las víctimas fallecidas que aún algunas no han sido reconocidas por sus familiares en los acontecimientos ocurridos el día miércoles 20 de diciembre de 1989. Al tener una base de datos con perfiles genéticos únicos de todos los ciudadanos sería de gran apoyo o mejor dicho, se tendría una mayor afinidad de poder hallar a esas personas, y se lograría la comparación genética de parentesco con los familiares de la **Comisión 20 de Diciembre de 1989**; el Ministerio Público y el equipo de Biología Molecular del Instituto de Medicina Legal y Ciencias Forenses (IMELCF), podrán comparar las muestras ya con la base de datos que el Tribunal Electoral brinde, con todos los parámetros legales correspondientes.

2. Erradicar o evitar constantemente los entierros de solemnidad que se llevan a cabo en el Instituto de Medicina Legal y Ciencias Forenses (IMELCF), esos cadáveres al no ser identificados u reclamados por no saber la identidad y presentar los mismos diferentes fenómenos cadavéricos, merecen ser reclamados por sus familiares como derecho humano. Al tener la base de datos de los perfiles genéticos únicos de todos los ciudadanos, se exhumarán si se necesitan extraer el ADN o si en los laboratorios del IMELCF existe el perfil genético único de ese cadáver (aquellos que han sido identificados) para compararlos con la base de datos que brindaría el Tribunal Electoral y reconocer la identidad.
3. Al tener una base de datos del perfil genético único de todos los ciudadanos que habitan en nuestro país, el esclarecimiento de un delito (violación u asalto sexual, homicidios, femicidios, robos, entre otros) será de mayor efectividad para el Ministerio Público y el Instituto de Medicina Legal y Ciencias Forenses.
4. Nuestro país ha enfrentado varios desastres naturales a lo largo de su historia, aunque debido a su ubicación geográfica, no está tan expuesto a ciertos tipos de desastres como huracanes devastadores, en comparación con otras áreas de Centroamérica y el Caribe. Sin embargo, el peligro y el riesgo siempre está latente y nuestro país ha experimentado diversos tipos de desastres masivos, como inundaciones y terremotos. Y esta base de datos del perfil genético único de cada uno de los ciudadanos, permitirá el reconocimiento de esa persona si se presenta una eventualidad de esa magnitud en nuestro territorio.

Por último, esbozado en lo anterior, esta propuesta de ley ha sido ordenada de manera sencilla y su redacción permite la fácil comprensión de las disposiciones en él contenidas, respondiendo a los requerimientos de carácter técnico legislativo, por lo que solicito de manera respetuosa y humildemente al Consejo

de Gabinete darle un voto favorable para su aprobación; ya que, esto no es para ser el primer país de la región en tener registrados a todos sus habitantes con sus perfiles genéticos únicos, sino es más que eso, es seguridad, justicia y un derecho humano para todos los ciudadanos de este país.

ANTEPROYECTO DE LEY N° _____

De ____ de _____ de 2025

**“Que crea El Programa Nacional de Recolección de Muestras de ADN,
como Seguridad, Justicia y Derecho Humano”**

Título I

Disposiciones Generales

Capítulo I

Finalidad y Alcance de Aplicación

Artículo 1. Finalidad. La presente Ley tiene por finalidad recopilar y registrar en una base de datos el perfil genético único de cada ciudadano con su consentimiento previo.

Artículo 2. Alcance de aplicación. La presente Ley se aplica a todos los ciudadanos que habitan en nuestro país. Sin ninguna distinción racial, étnica, religiosa, género, económica, discapacidad física u motriz, mental, auditiva o visual, pacientes con enfermedades crónicas o terminales, habitantes de calle, privados de libertad, etcétera; las tomas de las muestras sanguíneas serán de forma imparcial sin prejuicios, respetando la dignidad del ser humano.

Capítulo II

Objetivos y Definiciones

Artículo 3. Objetivos. La presente Ley tiene los siguientes objetivos:

1. Garantizar el derecho a la integridad personal.
2. Garantizar y humanizar la toma de muestras entre los servicios de salud y los ciudadanos.
3. Realizar una recolección taxonómicamente, evitando errores en su recolección.

Artículo 4. Definiciones. Para efectos de la Ley, los siguientes términos se definen así:

1. **ADN.** El ácido desoxirribonucleico conocido por las siglas ADN es un ácido nucleico que contiene las instrucciones genéticas usadas en el desarrollo y funcionamiento de todos los seres vivos.
2. **Marcadores STR.** Son marcadores autosómicos se emplean convencionalmente para determinar parentescos.
3. **Perfil Genético.** Registro alfanumérico resultante del análisis de marcadores STR de un extracto de ADN procedente de muestras biológicas.
4. **Perfil Genético Único.** Perfil generado a partir de un solo contribuyente. Son como pequeñas secuencias de letras (bases nitrogenadas) que se repiten un número variable de veces en diferentes regiones del genoma.
5. **STR.** Short Tandem Repeats o Repeticiones Cortas en Tándem, por las siglas STR, son secuencias cortas de ADN, normalmente con una longitud de 2 a 5 pares de bases, que se repiten muchas veces de forma consecutiva, cabeza con cola.

6. **Tamizaje Neonatal.** Es una serie de pruebas especiales de sangre que sirven para detectar a recién nacidos portadores de alguna patología endocrina o del metabolismo, antes de que la enfermedad se manifieste y genere alguna discapacidad física, mental o la muerte.
7. **Tubos EDTA.** Es el tubo estándar utilizado en hematología clínica, pruebas cruzadas, grupos sanguíneos y diversos instrumentos de análisis de células sanguíneas. El aditivo EDTA (Etilendiamino tetra-acetato) actúa como un potente anticoagulante al unirse al calcio en la sangre. El tubo ofrece una protección integral para las células sanguíneas.
8. **Secuenciador de Nueva Generación para ADN.** Es una tecnología avanzada utilizada para determinar la secuencia de nucleótidos en el ADN de manera rápida y precisa. A diferencia de las técnicas de secuenciación tradicionales (como la de Sanger), que son más lentas y costosas, los secuenciadores de nueva generación permiten leer millones de fragmentos de ADN simultáneamente, lo que aumenta la capacidad de análisis y reduce significativamente los costos.

Capítulo III

Procedimientos para la Recolección, Almacenamiento, Transporte, Análisis y Resultados de Muestras Sanguíneas

Artículo 5. Recolección. Las muestras serán recolectadas de la siguiente manera:

1. Extracción Sanguínea.
2. Tamizaje Neonatal.

Nota: Antes de recolectar las muestras, el ciudadano y menor de edad, tendrá que presentar su I.D. (identificación) o cédula u cédula juvenil en el caso de menores de edad si cuentan con una.

Artículo 6. Almacenamiento. Las muestras serán almacenadas de la siguiente manera:

1. Durante la extracción sanguínea, se depositará en tubos EDTA para su anticoagulación para ser transportadas a los laboratorios. El tubo debe contener en su label u etiqueta el rotulado con: la fecha de su extracción, el nombre y apellido; y su I.D. (identificación) o cédula del portador.
2. En el tamizaje neonatal, la tarjeta de Guthrie o el papel filtro u cartilla donde se recolecta la muestra sanguínea del neonato, se harán dos veces, la primera es para su uso ordinario (para detectar enfermedades congénitas u alguna patología) y la segunda cartilla una vez tomada la muestra, será almacenada, embalada y rotulada con la fecha y hora, el nombre y apellido del recién nacido, su I.D. (identificación) u cédula de identidad, el nombre del médico con su idoneidad y el lugar donde nació el neonato.

Artículo 7. Transporte. Las muestras sanguíneas recolectadas con su rotulado serán transportadas de manera segura y confidencial hacia:

1. Los hospitales u centros de salud del Ministerio de Salud (MINSA), que dispongan cada provincia y comarca más próximos donde se realizaron las extracciones.
2. En los nacimientos de neonatos que se efectúen en los hospitales públicos y particulares las muestras se mantendrán en dichos hospitales siguiendo los parámetros del anterior artículo, numeral 2.
3. Un personal capacitado e idóneo de cada hospital público y particular, enviará las muestras tanto al Laboratorio de Genómica del Indicasat – AIP (Instituto de Investigaciones Científicas y Servicios de Alta Tecnología de Panamá – Asociación de Interés Público), que fue creado mediante un convenio con la SENACYT (Secretaría Nacional de Ciencia, Tecnología e Innovación), como

también, al Instituto de Genética Médica y Genómica de la Ciudad de la Salud, C.S.S. (Caja del Seguro Social).

Artículo 8. Análisis. Las muestras sanguíneas recolectadas y transportadas, serán analizadas en las siguientes instituciones para no alterar su cadena de custodia:

1. Instituto de Genética Médica y Genómica de la Ciudad de la Salud, C.S.S. (Caja del Seguro Social).
2. Laboratorio de Genómica del Indicasat – AIP (Instituto de Investigaciones Científicas y Servicios de Alta Tecnología de Panamá – Asociación de Interés Público).

Artículo 9. Resultados. Una vez analizadas las muestras sanguíneas, los resultados de esos perfiles genéticos únicos, serán enviados al Tribunal Electoral para su ingreso en una base de datos, con su cedulaación etcétera.

Artículo 10. En todo caso, la Mesa Técnica coordinará un plan logístico para recolectar, almacenar, transportar y analizar esas muestras sanguíneas.

Título II
Mesa Técnica
Capítulo I
Integración de la Mesa Técnica

Artículo 11. La Mesa Técnica estará conformada por los siguientes Representantes en representación de las siguientes instancias e instituciones:

1. Asociación de Bioética de Panamá.
2. Un representante de organizaciones de Derechos Humanos.
3. Defensoría del Pueblo.
4. Un representante de la comisión 20 de diciembre de 1989.
5. Un representante de la Asociación de Hospitales Privados de Centroamérica, Panamá y República Dominicana (AHPCA-RD).
6. Ministerio de Salud.
7. Caja de Seguro Social (C.S.S.).
8. Instituto de Medicina Legal y Ciencias Forenses (IMELCF).
9. Ministerio Público de Panamá.
10. Tribunal Electoral.
11. Ministerio de Seguridad Pública.
12. Secretaría Nacional de Ciencia, Tecnología e Innovación (SENACYT).
13. Instituto de Investigaciones Científicas y Servicios de Alta Tecnología de Panamá – Asociación de Interés Público (INDICASAT – AIP).

Artículo 12. La Mesa Técnica, tendrá la facultad de adherir o no, a otros representantes para la colaboración y efectividad de este programa.

Capítulo II

Funciones de la Mesa Técnica

Artículo 13. Funciones de la Mesa Técnica:

1. Evaluar periódicamente el funcionamiento de este programa y formular las recomendaciones correspondientes al desempeño y resultados que obtenga.
2. Establecer las políticas generales a que deba sujetarse esta Mesa Técnica.
3. Desarrollar protocolos estándar para la recolección, almacenamiento y análisis de muestras de ADN, asegurando la calidad y consistencia de los datos.
4. Las demás que le confieran otras disposiciones vigentes.

Título III

Disposiciones Finales

Artículo 14. Organización. Este programa será organizado mediante los miembros que conforman la Mesa Técnica de este programa, quienes coordinarán, evaluarán y darán seguimiento al programa, además de lo tipificado en el artículo 10 ya antes mencionado. De igual forma a todo el engranaje de la logística, compra de equipos e insumos y la publicidad en los medios de comunicación: emisoras de radio, canales de televisión, redes sociales u sitios web oficiales; para que el ciudadano conozca el fin por qué su muestra sanguínea será recolectada.

Artículo 15. Esta Ley empezará a regir a partir de su promulgación.

COMUNÍQUESE Y CÚMPLASE.

Propuesto a consideración de la Asamblea Nacional, hoy jueves 30 de enero de 2025 por el ciudadano **Julio César García**, en virtud de lo dispuesto en el artículo 111 de Reglamento Orgánico del Régimen Interno de la Asamblea Nacional, que establece el ejercicio de la iniciativa ciudadana.

	INFORME DE CALIFICACIÓN
Núm. Propuesta Ciudadana: 144	FECHA: 30-ENE.-2025
TÍTULO	
QUE CREA EL PROGRAMA NACIONAL DE RECOLECCIÓN DE MUESTRAS DE ADN, COMO SEGURIDAD, JUSTICIA Y DERECHO HUMANO	
INTRODUCCIÓN	
En cumplimiento de lo establecido en el artículo 111 del Reglamento Orgánico del Régimen Interno de la Asamblea Nacional, se presenta el informe de calificación que corresponde a la PROPUESTA CIUDADANA No.144, QUE CREA EL PROGRAMA NACIONAL DE RECOLECCIÓN DEMUESTRAS DE ADN, COMO SEGURIDAD, JUSTICIA Y DERECHO HUMANO, en atención a las consideraciones que se exponen a continuación:	
PROPONENTE(S)	
Julio García	
OBSERVANCIA DE LOS REQUISITOS BÁSICOS	

La Iniciativa Ciudadana si cumple con los requisitos básicos establecidos en el artículo 112 del Reglamento Interno.
SÍNTESIS DE LA PARTE DISPOSITIVA
La presente iniciativa ciudadana tiene por objetivo crear un programa para la recolección de muestras de ADN a nivel nacional, con el fin de registrar una base de datos de perfil genético de cada ciudadano, encargando del análisis de las muestras al Instituto de Genética Medica y Genómica de la Ciudad de la salud de la Caja de Seguro Social.
RECOMENDACIONES DE LA CALIFICACIÓN Y EL FUNDAMENTO
Por el contenido de su parte dispositiva, la propuesta Ciudadana No.144, se califica para la COMISION DE TRABAJO, SALUD Y DESARROLLO SOCIAL de acuerdo con lo que establece el artículo, 59 del Reglamento Orgánico del Régimen Interno de la Asamblea Nacional, porque trata un tema SOCIAL, en base al numeral 5.

Dirección Nacional de Asesoría en Asuntos Plenarios



Asamblea Nacional

Dirección Nacional de Promoción para la Participación Ciudadana

Tel: (507) 512-8300, Ext 8813

Panamá, 12 de febrero de 2025.

2025_751_AN_DNPPC

Señor

Julio García

E.S.M.

Respetado Señor García:

Por medio de la presente, le informo que hemos recibido el concepto técnico-jurídico sobre la propuesta de ley presentada por usted, **“Que crea el programa nacional de recolección de muestra de ADN, como seguridad, justicia y Derecho Humano.”**

Sobre el particular y luego de realizar el análisis correspondiente, le informamos que dicha propuesta ciudadana no es viable, por la cual adjuntamos el informe que sustenta esta conclusión, elaborado por la Secretaría Técnica de Asuntos Sociales.

Nos encontramos a su disposición, para cualquier consulta o inquietud a este respecto.

Atentamente,


Licda. Leidy González.
Directora.
Adj. Lo Indicado





Asamblea Nacional
DIRECCIÓN NACIONAL DE ASESORÍA LEGAL Y TÉCNICA DE COMISIONES
SECRETARÍA TÉCNICA DE ASUNTOS SOCIALES

Emisión de Concepto de la Propuesta Ciudadana No. 144

TÍTULO:	“Que crea el programa nacional de recolección de muestra de ADN, como seguridad, justicia y. derecho humano”.
COMISIÓN:	Trabajo, Salud y Desarrollo Social.
PRESENTADO POR:	Sr. Julio García.
FECHA DE PRESENTACIÓN:	30 de enero de 2025.

1. ANTECEDENTES:

En cumplimiento a lo establecido en el artículo 111 del Reglamento Orgánico del Régimen Interno de la Asamblea Nacional, el cual dispone que:

Artículo 111. Curso de las propuestas de ley ciudadanas. Las propuestas de ley aprobadas por la Asamblea Juvenil y las presentadas ante la oficina de participación ciudadana de la Asamblea Nacional, previo examen técnico-jurídico favorable, serán remitidas por el Secretario o Secretaria General, como anteproyectos de ley, a la Comisión que corresponda para los fines de que trata el artículo anterior.

2. OBJETIVO:

- Crear programa nacional de recolección de muestra de ADN.
- Recopilar y registrar en una base de datos el perfil genético de cada ciudadano.
- Elaborar mesa técnica para coordinar un plan logístico para recolectar, almacenar, transportar y analizar esas muestras sanguíneas.

3. FUNDAMENTO LEGAL DE LA INICIATIVA:

- Ley N°80 de 23 de noviembre de 1998, “Por la cual se Crea una Base y un Banco Forense de Datos de Ácido de Desoxirribonucleico y se adopta otras Medidas”. **Artículo 6.** Las tomas de muestras biológicas para los objetivos de esta Ley se recabarán de acuerdo con las siguientes circunstancias y casos.
... **9.** Cualquier otra persona de quien, según la naturaleza de la causa o circunstancias en la que se encuentre, previa solicitud de autoridad competente se considere necesario determinar su A.D.N.
- Ley N°81 de 26 de marzo de 2019, “Sobre Protección de Datos Personales”. **Artículo 1.** Esta Ley tiene por objetivo establecer los principios, derechos, obligaciones y procedimientos que regulan la protección de datos personales, considerando su interrelación con la vida privada y demás derechos y libertades fundamentales de los ciudadanos, por parte de las personas naturales o jurídicas, de derecho público o privado, lucrativas o no, que traten datos personales en los términos previstos en esta Ley.

En cuanto a la investigación en Derecho Comparado podemos encontrar las siguientes legislaciones:

- **Chile:** Ley 19970 “Crea el Sistema Nacional de Registros de A.D.N.”
- **España:** Ley Orgánica 10/2007, de 8 de octubre, “Reguladora de la Base de Datos Policial Sobre Identificadores Obtenidos a partir del ADN.

4. VIABILIDAD JURÍDICA:

Consideramos la presente iniciativa **NO VIABLE** jurídicamente y presentamos a continuación las siguientes observaciones:

5. OBSERVACIONES:

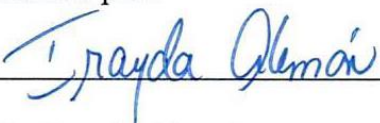
Después de un estudio analizado la Propuesta Ciudadana podemos indicar que la misma contiene normas reguladas en la siguiente Ley:

Ley N°80 de 23 de noviembre de 1998, en su Artículo N°10, “Los resultados de las pruebas de A.D.N. serán utilizados:

1. Para el desarrollo de una base y un banco de datos forenses.
2. Para apoyar la investigación relacionada con la identificación y el desarrollo de un protocolo de los médicos analíticos forenses para el análisis del A.D.N. Para asistir en la recuperación identificación de los restos humanos de los desastres masivos y para propósitos humanitarios forenses.
3. En procesos criminales, por orden del agente instructor o juez de la causa.
4. En procesos de filiación, por orden del juez competente.
5. En los demás procesos que, por su naturaleza, así lo requiera.

Reiteramos la no viabilidad de la Propuesta Ciudadana 144, “Que crea el programa nacional de recolección de muestra de ADN, como seguridad, justicia y derecho humano.”

Realizado por:



Licda. Irayda Alemán
(Asesora Técnica Especializada)

Aprobado por:



Licdo. Hector Sambrano.
(Secretario Técnico)

ANEXO N° 2

ANTEPROYECTO DE LEY #2

**“QUE MODIFICA ALGUNOS ARTÍCULOS DE LA LEY 68 DEL 02
DE NOVIEMBRE DE 2015, QUE REORGANIZA LA DIRECCIÓN
NACIONAL DE CEDULACIÓN Y REGULA LA EXPEDICIÓN DE
LOS DOCUMENTOS DE IDENTIDAD PERSONAL”**

Panamá, jueves 29 de mayo de 2025

H. D.

DANA CASTAÑEDA

Presidenta

Asamblea Nacional de Diputados

República de Panamá

E. S. D.

Señora Presidenta:

En virtud de lo dispuesto en el artículo 111 de Reglamento Orgánico del Régimen Interno de la Asamblea Nacional, que establece el ejercicio de la iniciativa ciudadana, presento para su consideración, el ciudadano **Julio César García**, el Anteproyecto de Ley “**Que Modifica Algunos Artículos de La Ley 68 del 02 de Noviembre de 2015, Que Reorganiza La Dirección Nacional de Cedulación y Regula La Expedición de Los Documentos de Identidad Personal**”.

Exposición de Motivos

Después de los acontecimientos ocurridos en la invasión de Estados Unidos a Panamá el día miércoles 20 de diciembre de 1989, la cantidad de víctimas que no fueron reconocidas sino hasta décadas posteriores, se han podido lograr identificar algunos por medio del ADN.

En lo que va de este año, se entregaron algunos restos identificados de víctimas de la invasión del 20 de diciembre de 1989, todos los restos entregados en ese día corresponden a sepulturas exhumadas en el año 2020, en la Manzana 90 BIS, del Cementerio Jardín de Paz, como parte de las diligencias solicitadas por la Fiscalía Metropolitana de Descarga, del Ministerio Público.

Fuente:

<https://www.imelcf.gob.pa/2025/04/30/entregan-restos-identificados-de-victimas-de-la-invasion-del-20-de-diciembre-de-1989/>

Aunado a eso, lo que sucede actualmente en el Instituto de Medicina Legal y Ciencias Forenses (IMELCF), específicamente en la morgue judicial de Ancón, ya que los cadáveres de aquellas personas que se desconoce la identidad, o que, si se conocen, pero los familiares no tienen el sustento económico para costear los gastos funerarios, etcétera; están allí, abandonados.

En vez de aire puro y limpio, se respira en el ambiente un mal olor a sangre y carne en mal estado debido a los cuerpos que se encuentran almacenados en el sitio. En las gavetas se encuentran cadáveres de hombres, mujeres y menores que han muerto por diversas causas, pero según datos del Instituto de Medicina Legal y Ciencias Forenses (IMELCF), la mayoría de las víctimas que ingresan por año es producto de hechos de violencia, es decir, homicidios, femicidios, ajustes de cuentas o víctimas de la guerra entre pandillas.

Fuente:

https://www.tvn-2.com/contenido-exclusivo/morgues-judiciales-medicina-legal-crimes-en-panama-contenido-exclusivo_1_2189023.html

En el año 2024 ingresaron a la morgue Judicial 3,149 cadáveres, 1,373 por traumatismo y 1,189 por muerte natural; el resto, por otros hechos.

Fuente:

https://www.tvn-2.com/contenido-exclusivo/morgues-judiciales-medicina-legal-crimenes-en-panama-contenido-exclusivo_1_2189023.html

Las cifras de nueve morgues, para 125 cuerpos, desglose de 48 espacios en la morgue de Ancón; de esos 30 no han sido reclamados. En Panamá Oeste, en la morgue de La Chorrera, hay 12 gavetas al tope y seis de ellas llenas con cuerpos no reclamados y en Aguadulce una morgue con 12 gavetas y seis llenas.

Fuente:

https://www.tvn-2.com/contenido-exclusivo/morgues-judiciales-medicina-legal-crimenes-en-panama-contenido-exclusivo_1_2189023.html

Esa crisis ha llevado al IMELCF a alquilar contenedores refrigerados para mantener cuerpos almacenados hasta que se pueda hacer un entierro de solemnidad. El alquiler de esos contenedores es de más de 24,000 dólares al año. Una morgue colapsada es más que una falla operativa; es una sociedad que no está sabiendo qué hacer con sus muertos debido al aumento de la criminalidad en el país.

Fuente:

https://www.tvn-2.com/contenido-exclusivo/morgues-judiciales-medicina-legal-crimenes-en-panama-contenido-exclusivo_1_2189023.html

Otro gran problema que surgió en medio de este trabajo es que, a causa del aumento de las muertes, los cementerios, sobre todo de la capital, no tienen

espacios para que el Imelcf pueda sepultar esos cuerpos sin reclamar, pero se busca la forma de ceder unos 30 espacios pronto para un entierro de solemnidad.

Fuente:

https://www.tvn-2.com/contenido-exclusivo/morgues-judiciales-medicina-legal-crimes-en-panama-contenido-exclusivo_1_2189023.html

La ley establece un periodo de 30 días para que los cadáveres que son objeto de investigación permanezcan en custodia del IMELCF, pero una vez que se extraigan las muestras para su identificación, puedan ser sepultados; pero en el caso de los olvidados, permanecen de cuatro en cuatro o de dos en dos en las gavetas de las morgues judiciales en espera de espacio en los cementerios.

Fuente:

https://www.tvn-2.com/contenido-exclusivo/morgues-judiciales-medicina-legal-crimes-en-panama-contenido-exclusivo_1_2189023.html

El IMELCF, realiza los entierros de solemnidad, ya que como se mencionó anteriormente, esos cadáveres se desconocen la identidad, por múltiples factores, fenómenos cadavéricos o la saña u brutalidad que dificulta reconocer antropométricamente la identidad de esa persona.

Por otro lado, para poder dar un panorama más contextual, en el año 2021, el IMELCF realizó entierros de solemnidad a nivel nacional. Los cuerpos inhumados correspondían a cadáveres completos, osamentas o restos humanos que no han sido identificados o que, aun estando identificados, no han sido reclamados por sus deudos. En nuestro país, el entierro es el método más común para la disposición final de personas fallecidas. Desde el punto de vista forense, este es

el método más eficaz, ya que preserva las evidencias para futuras investigaciones forenses, si alguna vez se requirieran.

Fuente:

<https://www.imelcf.gob.pa/2021/07/07/imelcf-realizo-entierros-de-solemnidad-a-nivel-nacional/>

Gracias a la base de datos de huellas dactilares civiles mediante la **Ley 68 del 02 de noviembre de 2015** por parte del Tribunal Electoral, es posible identificar el cadáver por medio del uso de las técnicas de necrodactilia, para realizar un cotejo de huellas y comparar el patrón dactilar de esa huella por medio de la base de datos y con suerte saber la identidad de esa persona, pero algunos cadáveres presentan amputaciones por desmembramientos en sus extremidades superiores e inferiores, inclusive solo la anatomía de ese cadáver puede ser solo una osamenta, torso, etcétera; dependerá como se mencionó anteriormente de múltiples factores cadavéricos que delimitan poder identificar la identidad de ese ser humano.

En nuestro país no existe una base de datos de ADN civiles, solamente una por el cual se creó una base de datos y banco forense de ADN, por medio de la **Ley 80 de 23 de noviembre de 1998**, por la cual se crea una Base y un Banco Forense de Datos de Ácido Desoxirribonucleico y se adoptan otras medidas. (**G.O. 23.684 del miércoles 02 de diciembre de 1998**).

Sin embargo, se centra en un banco de datos forense, es decir, de perfiles de ADN obtenidos de personas involucradas en el sistema de justicia penal (sospechosos, condenados, víctimas, desaparecidos) y en procesos de filiación, entre otras disposiciones.

Actualmente, en el Código Judicial, Título XIV Ministerio Público, Capítulo IV Instituto de Medicina Legal, se encuentran derogados los artículos 364 al 376, por la **Ley 50 de 13 de diciembre de 2006**, Que reorganiza el Instituto de Medicina Legal y Ciencias Forenses. (**G.O. 25.692 del viernes 15 de diciembre de 2006**). Específicamente el **Artículo 28** de la presente ley se encuentra tipificado la derogación de esos artículos.

Resalto de la Ley 50 el Artículo 20, numeral 6:

Artículo 20. La Sección de Laboratorio Clínico-Forense del Instituto de Medicina Legal y Ciencias Forenses comprende las unidades de Toxicología Forense, Laboratorio Clínico-Forense, Fotografía Forense y Análisis Biomolecular.

La Sección de Laboratorio Clínico-Forense tendrá las siguientes funciones:

1. ...
2. ...
3. ...
4. ...
5. ...
6. Practicar, mediante la Unidad de Análisis Biomolecular, las pruebas de **ADN** en casos de investigaciones forenses y de filiación. (Lo resaltado es nuestro).

Ahora bien, la **Ley 68 del 02 de Noviembre de 2015**, Que Reorganiza La Dirección Nacional de Cedulaación y Regula La Expedición de Los Documentos de Identidad Personal (**G.O. 27.903 del viernes 06 de noviembre de 2015**), en el Capítulo II, Expedición del Documento de Identidad Personal, el artículo 9 está tipificado lo siguiente:

Artículo 9. Los documentos de identidad personal obligatorios se emitirán utilizando los rasgos biométricos del titular, como las huellas dactilares y el rostro, sin perjuicio de que la Sala de Acuerdos del Tribunal Electoral autorice que se

incorporen otros en el futuro cuando la tecnología esté disponible. (Lo resaltado es nuestro).

Dicho todo lo anterior, lo que recrudece en el Instituto de Medicina Legal y Ciencias Forenses, es la alta tasa de cadáveres sin ser identificados en algunas morgues de todo el país, esta propuesta de ley, busca adherir en el artículo 9 de la Ley 68, el ADN (una muestra sanguínea), para así disminuir esa saturación de cadáveres sin ser identificados; ya que, si un ciudadano u menor de edad desafortunadamente es víctima de algún delito que implique la muerte, se quite la vida, sufra algún accidente terminando con su vida o fallezca por algún desastre natural (inundaciones, huracanes o terremotos), y está previamente registrado en la base de datos del Tribunal Electoral, al tener una base de datos civiles con perfiles genéticos únicos ya no se dificultaría conocer la identidad de esa persona, porque estarán registrados y la base de datos civiles de ADN serviría como una **profilaxis**, una herramienta invaluable a la Justicia y a las Ciencias Forenses, para evitar u disminuir entierros de solemnidad y una saturación en las morgues con cadáveres sin saber su identificación.

De igual forma, menciono de la Ley 68, el Capítulo III, Expedición de la Cédula Juvenil, el artículo 14 está tipificado lo siguiente:

Artículo 14. La Dirección Nacional de Cedulación expedirá un documento de identidad personal a todos los panameños menores de edad, que se identificará como cédula juvenil, la cual contendrá, además de los datos que establece el artículo 10, los nombres, los apellidos y el número de documento de identidad personal de los padres. Este documento producirá los mismos efectos legales de un certificado de nacimiento. Dicho documento será emitido gratuitamente la primera vez y cuando se renueve, usando los mismos procedimientos y rasgos biométricos que para los mayores de edad. Sus duplicados por pérdida acarrearán un costo según lo determine el Tribunal Electoral. (Lo resaltado es nuestro).

Los padres están obligados a tramitar la cédula juvenil para todos sus hijos menores de edad. A partir de los doce años de edad es obligatorio portar la cédula juvenil. El Tribunal Electoral reglamentará el mecanismo para obtener de las autoridades competentes la cooperación para hacer efectiva esta norma.

A los menores de edad también se les extraerá una muestra de sangre, para ser incorporados en la base de datos del Tribunal Electoral. No solamente existen cadáveres de personas adultas sin identificar, también coexisten cadáveres menores de edad: niños, adolescentes, inclusive neonatos; resultando difícil reconocer la identidad esos menores de edad y neonatos.

Por eso, también debo mencionar la **Ley 329 de 11 de octubre de 2022**, Que Establece La Obligatoriedad de La Realización de Tamizajes Neonatales y Dicta Otras Disposiciones (**G.O. 29.643 del jueves 13 de octubre de 2022**).

Ya que como mencioné anteriormente, no solamente pueden existir cadáveres de personas adultas sin identificar, también hay neonatos, aunque teniendo en cuenta que ese neonato debe esperar hasta que cumpla 12 años de edad, para optar por una cédula juvenil, pues servirá tener su ADN en la base de datos, no solo para agilizar su trámite, sino para reconocer su identidad si desafortunadamente es víctima de algún delito, o sufre algunas de las múltiples causas de desastres naturales antes mencionados en esta propuesta.

Es por eso que el Tamizaje Neonatal será de gran aporte para registrar a los neonatos a la base de datos de ADN, ya que cuando se le extrae esa muestra sanguínea, se analizaría y se obtendría únicamente el perfil genético único de ese neonato.

Por otro lado, de acuerdo con la Declaración Universal sobre Bioética y Derechos Humanos por la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO) del 19 de octubre de 2005, está tipificado lo siguiente en sus principios en el **artículo 9** de la privacidad y confidencialidad:

“La privacidad de las personas interesadas y la confidencialidad de la información que les atañe deberían respetarse. En la mayor medida posible, esa información no debería utilizarse o revelarse para fines distintos de los que determinaron su acopio o para los que se obtuvo el consentimiento, de conformidad con el derecho internacional, en particular el relativo a los derechos humanos”.

Y, de igual forma, mencionar la **Ley 81 de 26 de marzo de 2019**, Sobre Protección de Datos Personales (**G.O. 28743-A del viernes 29 de marzo de 2019**).

En donde el artículo 4, numeral 11 está tipificado lo siguiente:

Artículo 4. Para los efectos de esta Ley, los términos siguientes se entenderán así:

1. ...
2. ...
3. ...
4. ...
5. ...
6. ...
7. ...
8. ...
9. ...
10. ...

11. Dato sensible. Aquel que se refiera a la esfera íntima de su titular, o cuya utilización indebida pueda dar origen a discriminación o conlleve un riesgo grave para este. De manera enunciativa, se consideran sensibles los datos personales que puedan revelar aspectos como origen racial o étnico; creencias

o convicciones religiosas, filosóficas y morales; afiliación sindical; opiniones políticas; datos relativos a la salud, a la vida, a la preferencia u orientación sexual, datos genéticos o datos biométricos, entre otros, sujetos a regulación y dirigidos a identificar de manera unívoca a una persona natural. (Lo subrayado es nuestro).

El anterior artículo define que como dato sensible se incluyen los datos genéticos o datos biométricos. Entonces, la extracción sanguínea (ADN) es un dato genético u biométrico, el cual será incluida en el **artículo 9** de la **Ley 68 del 02 de Noviembre de 2015**, Que Reorganiza La Dirección Nacional de Cedulación y Regula La Expedición de Los Documentos de Identidad Personal.

Y, también debo mencionar el artículo 13 de la misma ley lo siguiente:

Artículo 13. Los datos sensibles no pueden ser objeto de transferencia, excepto en los casos siguientes:

1. Cuando el titular haya dado su autorización explícita, salvo en los casos que por ley no sea requerido el otorgamiento de dicha autorización.
2. Cuando sea necesario para salvaguardar la vida del titular y este se encuentre física o jurídicamente incapacitado. En estos casos, los acudientes, curadores o quienes tengan la tutela deben dar la autorización.
3. Cuando se refiera a datos que sean necesarios para el reconocimiento, ejercicio o defensa de un derecho en un proceso con autorización judicial competente.

4. Cuando tenga una finalidad histórica, estadística o científica. En este caso, deberán adoptarse las medidas conducentes a disociar la identidad de los titulares.

El anterior artículo, nos dice que los datos sensibles, tienen algunas excepciones para su transferencia, todo esto para salvaguardar y proteger los datos personales u sensibles como lo es el ADN.

Para ir culminando, en el actual Código Judicial, en el Libro Tercero, Proceso Penal, Título II, Sumario, Capítulo II, Investigación de los Hechos, artículo 2061, está tipificado lo siguiente:

ART. 2061. Cuando se investiga la muerte de alguna persona que no es conocida, se anotará en la diligencia de reconocimiento, con toda explicación, sus señales fisonómicas y particulares, la ropa y efectos que se le encuentren y con el objeto de que sea reconocido se tomarán sus huellas digitales y se expondrá el cadáver en lugar público adecuado, por el tiempo que su estado lo permita, o bien se hará fotografiar, a fin de obtener su identificación. Con el mismo objeto se publicarán informaciones en los periódicos, la radio y la televisión, con todas las señales relativas al extinto y su fotografía de cuerpo entero, si fuere posible. (Lo subrayado es nuestro).

El anterior artículo queda en evidencia lo expuesto anteriormente con lo que sucede con las morgues judiciales de todo el país, si bien es complejo saber la identidad de algunos cadáveres que presentan ciertas condiciones morfológicas ya antes expuestas por medio de las huellas dactilares.

Lo que acrecienta aún más una vulnerabilidad o falla en la resolución de casos, en este caso, comprobar la identidad de esa persona que se encuentra en uno de

los grandes vastos de cubículos en las neveras de las morgues judiciales en todo el país.

Esta base de datos que única y exclusivamente tendrá el **Tribunal Electoral** servirá para lo siguiente:

1. Al tener la base de datos de ADN (de perfiles genéticos únicos) para todos los ciudadanos se logrará erradicar o evitar constantemente los entierros de solemnidad que se llevan a cabo en el Instituto de Medicina Legal y Ciencias Forenses (IMELCF), esos cadáveres al no ser identificados u reclamados por no saber la identidad y presentar los mismos diferentes fenómenos cadavéricos, merecen ser reclamados por sus familiares como derecho humano.
2. Al poseer una base de datos del perfil genético único de todos los ciudadanos que habitan en nuestro país, se logrará evitar una saturación de cadáveres en todas las morgues judiciales de Panamá, ya que se podrá saber la identificación de esa persona por medio de dicha base de datos previo a su registro.
3. Nuestro país ha enfrentado varios desastres naturales a lo largo de su historia, aunque debido a su ubicación geográfica, no está tan expuesto a ciertos tipos de desastres como huracanes devastadores, en comparación con otras áreas de Centroamérica y el Caribe. Sin embargo, el peligro y el riesgo siempre está latente y nuestro país ha experimentado diversos tipos de desastres masivos, como inundaciones y terremotos. Y esta base de datos del perfil genético único de cada uno de los ciudadanos, permitirá el reconocimiento de esa persona si se presenta una eventualidad de esa magnitud en nuestro territorio para así poder saber por medio de ADN la identificación de esa persona una vez previamente se encuentre registrada en la base de datos.

El Tribunal Electoral, si así lo desean para realizar de forma taxonómica la logística y una correcta cadena de custodia de esta masiva recolección sanguínea de muestras de ADN, pueden consultar u evaluar, con el Instituto de Genética Médica y Genómica de la Ciudad de la Salud, C.S.S. (Caja del Seguro Social). Ya que, cuentan con el equipo para analizar u extraer el perfil genético único de la muestra sanguínea.

Fuentes:

- <https://prensa.css.gob.pa/2023/03/05/instituto-de-genetica-medica-y-genomica-desarrollara-nuevos-estudios/>
- <https://prensa.css.gob.pa/2023/04/25/css-inaugura-el-instituto-de-genetica-mas-moderno-de-la-region-en-la-ciudad-de-la-salud/>

De igual forma, con el Laboratorio de Genómica del Indicasat – AIP (Instituto de Investigaciones Científicas y Servicios de Alta Tecnología de Panamá – Asociación de Interés Público).

Fuente:

<https://www.senacyt.gob.pa/nuevo-laboratorio-de-genomica-del-indicasat-aip-aumentara-la-capacidad-de-los-estudios-de-adn-en-panama/>

Por último, esbozado en lo anterior, presento la siguiente iniciativa y dejo a consideración de la Asamblea Nacional el presente anteproyecto de Ley a fin de que, en apego al trámite legislativo previamente establecido por el Reglamento Orgánico del Régimen Interno, se le dé el debate que merece.

ANTEPROYECTO DE LEY N° _____

De ____ de _____ de 2025

**“Que Modifica Algunos Artículos de La Ley 68 del 02 de Noviembre de 2015,
Que Reorganiza La Dirección Nacional de Cedulación y Regula La
Expedición de Los Documentos de Identidad Personal ”**

Artículo 1. Objeto. La presente Ley tiene por objeto, establecer la creación y operación de una base de datos civiles de perfiles genéticos únicos de muestras sanguíneas (ADN) bajo la administración del Tribunal Electoral, con su consentimiento previo, explicándole al ciudadano u tutor si es menor de edad, el motivo de su extracción sanguínea.

Esta base de datos tendrá como fin primordial garantizar el derecho fundamental a la identificación humana, lo que permitirá la identificación expedita y digna de cadáveres no reclamados o no identificados, evitar la saturación de las morgues judiciales a nivel nacional, y fortalecer la capacidad de respuesta y reconocimiento de víctimas en escenarios de desastres masivos, asegurando la trazabilidad genética de todos los ciudadanos.

Artículo 2. Alcance de aplicación. La presente Ley se aplica a todos los ciudadanos que habitan en nuestro país. Sin ninguna distinción racial, étnica, religiosa, género, económica, discapacidad física u motriz, mental, auditiva o visual, pacientes con enfermedades crónicas o terminales, habitantes de calle, privados de libertad, etcétera; las tomas de las muestras sanguíneas serán de forma imparcial sin prejuicios, respetando la dignidad del ser humano.

Artículo 3. Definiciones. Para efectos de la Ley, los siguientes términos se definen así:

1. ADN. El ácido desoxirribonucleico conocido por las siglas ADN es un ácido nucleico que contiene las instrucciones genéticas usadas en el desarrollo y funcionamiento de todos los seres vivos.
2. AMEL. Es la abreviatura del gen de la Amelogenina, y es un marcador genético crucial utilizado en la ciencia forense para determinar el sexo biológico (masculino o femenino) de una muestra de ADN.
3. Datos Biométricos. Son, en esencia, las características físicas o de comportamiento únicas que pueden ser medidas y utilizadas para identificar o verificar quién es la persona.
4. Datos Genéticos. Son una categoría específica y altamente sensible de datos biométricos que se refieren a la información hereditaria contenida en tu ADN (Ácido Desoxirribonucleico). Esta información es única para casi cada individuo (excepto gemelos idénticos) y proporciona un "plano" biológico completo de la persona.
5. Entierros de Solemnidad. Son aquellos sepelios que se llevan a cabo para cadáveres que no han sido identificados o que, habiendo sido identificados, no han sido reclamados por sus familiares o seres queridos en un período de tiempo establecido.
6. Marcadores STR. Son marcadores autosómicos se emplean convencionalmente para determinar parentescos.
7. Morgue Judicial. Es una instalación especializada, generalmente adscrita o directamente vinculada a un organismo de investigación criminal o de justicia (como el Instituto de Medicina Legal y Ciencias Forenses, IMELCF, en

Panamá, o el Ministerio Público), cuyo propósito principal es recibir, custodiar, examinar e investigar cuerpos de personas fallecidas en circunstancias que requieren una intervención legal o forense.

8. Perfil Genético Único. Perfil generado a partir de un solo contribuyente. Son como pequeñas secuencias de letras (bases nitrogenadas) que se repiten un número variable de veces en diferentes regiones del genoma.
9. Perfil Genético. Registro alfanumérico resultante del análisis de marcadores STR de un extracto de ADN procedente de muestras biológicas.
10. Secuenciador de Nueva Generación para ADN. Es una tecnología avanzada utilizada para determinar la secuencia de nucleótidos en el ADN de manera rápida y precisa. A diferencia de las técnicas de secuenciación tradicionales (como la de Sanger), que son más lentas y costosas, los secuenciadores de nueva generación permiten leer millones de fragmentos de ADN simultáneamente, lo que aumenta la capacidad de análisis y reduce significativamente los costos.
11. STR. Short Tandem Repeats o Repeticiones Cortas en Tándem, por las siglas STR, son secuencias cortas de ADN, normalmente con una longitud de 2 a 5 pares de bases, que se repiten muchas veces de forma consecutiva, cabeza con cola.
12. Tamizaje Neonatal. Es una serie de pruebas especiales de sangre que sirven para detectar a recién nacidos portadores de alguna patología endocrina o del metabolismo, antes de que la enfermedad se manifieste y genere alguna discapacidad física, mental o la muerte.

Artículo 4. Se modifica el artículo 9 de la Ley 68 del 02 de Noviembre de 2015 así:

Artículo 9. Los documentos de identidad personal obligatorios se emitirán utilizando los rasgos biométricos del titular, como las huellas dactilares, el rostro y el ADN (muestra sanguínea), sin perjuicio de que la Sala de Acuerdos del Tribunal Electoral autorice que se incorporen otros en el futuro cuando la tecnología esté disponible.

Artículo 5. Se modifica el artículo 14 de la Ley 68 del 02 de Noviembre de 2015 así:

Artículo 14. La Dirección Nacional de Cedulación expedirá un documento de identidad personal a todos los panameños menores de edad, que se identificará como cédula juvenil, la cual contendrá, además de los datos que establece el artículo 10, los nombres, los apellidos y el número de documento de identidad personal de los padres. Este documento producirá los mismos efectos legales de un certificado de nacimiento. Dicho documento será emitido gratuitamente la primera vez y cuando se renueve, usando los mismos procedimientos y rasgos biométricos que para los mayores de edad, como las huellas dactilares, el rostro y el ADN (muestra sanguínea). Sus duplicados por pérdida acarrearán un costo según lo determine el Tribunal Electoral.

Los padres están obligados a tramitar la cédula juvenil para todos sus hijos menores de edad. A partir de los doce años de edad es obligatorio portar la cédula juvenil. El Tribunal Electoral reglamentará el mecanismo para obtener de las autoridades competentes la cooperación para hacer efectiva esta norma.

En los neonatos u recién nacidos hasta los 28 días de vida y menores de 11 años, solo se les extraerá una muestra sanguínea para registrar el ADN, este grupo de edad no se le expedirá la cédula juvenil.

Artículo 6. Si el ciudadano ya tiene su cédula o si el menor de edad posee o no su cédula juvenil después de los 12 años de edad en adelante, puede apersonarse al Tribunal Electoral para extraerse una muestra sanguínea en donde será posteriormente registrado su ADN a la base de datos.

Artículo 7. Esta Ley modifica los artículos 9 y 14 de la Ley 68 del 02 de Noviembre de 2015.

Artículo 8. Esta Ley empezará a regir a partir de su promulgación.

COMUNÍQUESE Y CÚMPLASE.

Propuesto a consideración de la Asamblea Nacional, hoy jueves 29 de mayo de 2025 por el ciudadano **Julio César García**, en virtud de lo dispuesto en el artículo 111 de Reglamento Orgánico del Régimen Interno de la Asamblea Nacional, que establece el ejercicio de la iniciativa ciudadana.

	INFORME DE CALIFICACIÓN
Núm. Propuesta Ciudadana: 216	FECHA: 29-MAY.-2025
TÍTULO	
QUE MODIFICA ALGUNOS ARTÍCULOS DE LA LEY 68 DEL 02 DE NOVIEMBRE DE 2015, QUE REORGANIZA LA DIRECCIÓN NACIONAL DE CEDULACIÓN Y REGULA LA EXPEDICIÓN DE LOS DOCUMENTOS DE IDENTIDAD PERSONAL	
INTRODUCCIÓN	
En cumplimiento de lo establecido en el artículo 111 del Reglamento Orgánico del Régimen Interno de la Asamblea Nacional, se presenta el informe de calificación que corresponde a la PROPUESTA CIUDADANA No.216, QUE MODIFICA ALGUNOS ARTÍCULOS DE LA LEY 68 DEL 02 DE NOVIEMBRE DE 2015, QUE REORGANIZA LA DIRECCIÓN NACIONAL DE CEDULACIÓN Y REGULA LA EXPEDICIÓN DE LOS DOCUMENTOS DE IDENTIDAD PERSONAL, en atención a las consideraciones que se exponen a continuación:	
PROPONENTE(S)	
Julio García	

OBSERVANCIA DE LOS REQUISITOS BÁSICOS
La Iniciativa Ciudadana cumple con los requisitos básicos establecidos en el artículo 112 del Reglamento Interno y con la Resolución No. 20 “Que reforma el procedimiento para el trámite de las propuestas ciudadanas presentadas ante la Dirección Nacional para la Promoción de la Participación Ciudadana” del 20 de febrero de 2024.
SÍNTESIS DE LA PARTE DISPOSITIVA
La presente iniciativa ciudadana tiene por objeto establecer la creación y operación de una base de datos civiles de perfiles genéticos únicos demuestras sanguíneas de ADN bajo la administración del Tribunal Electoral en la dirección de cedulaación.
RECOMENDACIONES DE LA CALIFICACIÓN Y EL FUNDAMENTO
Por el contenido de su parte dispositiva, la propuesta Ciudadana No.216, se califica para la COMISION DE GOBIERNO, JUSTICIA Y ASUNTOS CONSTITUCIONALES de acuerdo con lo que establece el artículo 53 del Reglamento Orgánico del Régimen Interno de la Asamblea Nacional, porque trata un tema ADMINISTRATIVO-JUDICIAL, en base al numeral 9 por la naturaleza del tema que se aborda.

Dirección Nacional de Asesoría en Asuntos Plenarios



Asamblea Nacional

Dirección Nacional de Promoción para la Participación Ciudadana

Tel: (507) 512-8300, Ext 8813

Panamá, 16 de junio de 2025.

2025_1056_AN_DNPPC

Señor

Julio Garcia

E.S.M.

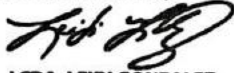
Respetado Señor García

Por medio de la presente, le informo que hemos recibido el concepto técnico-jurídico sobre la propuesta presentada por ustedes, **"Que modifica algunos artículos de la ley 68 del 2 de noviembre de 2015, Que reorganiza la Dirección Nacional de Cedulación y regula la expedición de los documentos de identidad personal."**

Sobre el particular y luego de realizar el análisis correspondiente, le informamos que dicha propuesta ciudadana no es viable, por lo que adjuntamos el informe que sustenta esta conclusión, elaborado por la Secretaría Técnica de Gobierno.

Nos encontramos a su disposición, para cualquier consulta o inquietud a este respecto.

Atentamente,



LCDR. LEIDI GONZÁLEZ
Licda. Leidi González.
DIRECTORA
Directora.

Adj. Lo Indicado



Código AN_DNA LTC_11
Versión 01
Fecha de versión 30 -jul-24

Asamblea Nacional
**DIRECCIÓN NACIONAL DE ASESORÍA LEGAL
Y TÉCNICA DE COMISIONES**

SECRETARÍA TÉCNICA DE: Gobierno

Emisión de Concepto de la Propuesta Ciudadana No. 216

TÍTULO:	"Que modifica algunos artículos de la ley 68 del 2 de noviembre de 2015, Que reorganiza la Dirección Nacional de Cedulación y regula la expedición de los documentos de identidad personal".
COMISIÓN:	Gobierno, Justicia y Asuntos Constitucionales.
PRESENTADO POR:	Sr. Julio César García.
FECHA DE PRESENTACIÓN:	29 de mayo de 2025.

- 1. ANTECEDENTES:** En cumplimiento a lo establecido en el artículo 111 del Reglamento Orgánico del Régimen Interno de la Asamblea Nacional, el cual dispone que:

“Artículo 111. Curso de las propuestas de ley ciudadanas. Las propuestas de ley aprobadas por la Asamblea Juvenil y las presentadas ante la oficina de participación ciudadana de la Asamblea Nacional, previo examen técnico-jurídico favorable, serán remitidas por el Secretario o Secretaria General, como anteproyectos de ley, a la Comisión que corresponda para los fines de que trata el artículo anterior”.

- 2. OBJETIVO:** La propuesta ciudadana busca modificar algunos artículos de la Ley 68 del 2 de noviembre de 2015, que reorganiza la Dirección Nacional de Cedulación y regula la expedición de los documentos de identidad personal”, pretende crear en el Tribunal Electoral una base de datos de perfil genético.

La iniciativa indica que el documento de identidad personal será emitido usando los rasgos biométricos, tanto para las cédulas que se expidan a los que adquiere mayoría de edad como la cédula juvenil, adicionando una muestra sanguínea. A quienes ya tengan su documento de identidad deberán apersonarse al Tribunal Electoral para extraerse una prueba sanguínea.

3. FUNDAMENTO CONSTITUCIONAL O LEGAL DE LA INICIATIVA:

- Constitución Política de la República de Panamá.

- 4. VIABILIDAD JURÍDICA:** Que para apreciar la viabilidad jurídica de la propuesta en cuestión, es imprescindible observar la función constitucional que tiene el Tribunal Electoral, la que se ve plasmada en el artículo 142, cuando dispone que interpretará y aplicará privativamente la Ley Electoral, **dirigirá, vigilará y fiscalizará la inscripción de hechos vitales, defunciones, naturalización y demás hechos y actos jurídicos relacionados con el estado civil de las personas;** la expedición de la cédula de identidad personal y las fases del proceso electoral.

El artículo 143 constitucional también prevé las atribuciones privativas del Tribunal Electoral, entre las que encontramos las que guardan relación con las **inscripciones de nacimientos, matrimonios, defunciones, naturalizaciones y demás hechos y actos jurídicos relacionados con el estado civil de las personas, y hacer las anotaciones procedentes en las respectivas inscripciones** y la expedición de la cédula de identidad personal.

Estos preceptos constitucionales han sido desarrollados por la Ley 5 de 2016, orgánica del Tribunal Electoral, la Ley 31 de 25 de julio de 2006 que regula el registro de los hechos vitales y demás actos jurídicos relacionados con el estado civil de las personas, y reorganiza la Dirección Nacional del Registro Civil del Tribunal Electoral y la Ley 68 de 2 de noviembre de 2015 que reorganiza la Dirección Nacional de Cedulación y regula la expedición de los documentos de identidad personal, esta última que es la que se pretende modificar con la iniciativa ciudadana presentada por el ciudadano Julio Cesar García.

La propuesta ciudadana no tiene asidero constitucional, ya que la extracción de muestra sanguínea para la creación de una base de datos de perfil genético, por parte del Tribunal Electoral, no está dentro de las atribuciones contenidas en los artículos 142 y 143, mencionados en líneas anteriores.

Otro aspecto que hay que destacar es el hecho de que la iniciativa pareciera crear una unidad administrativa en el Tribunal Electoral, la que tendría como función la extracción de pruebas sanguíneas al igual que tendría una erogación importante al crear una base de datos de perfil genético. En este sentido también debemos considerar lo que norma el artículo 159 de la Constitución Política, en su numeral 12.

ARTICULO 159. La función legislativa, es ejercida por medio de la Asamblea Nacional y consiste en expedir las leyes necesarias para el cumplimiento de los

finés y el ejercicio de las funciones del Estado declaradas en esta Constitución y en especial para lo siguiente:

1...

2...

3...

13. Determinar, a propuesta del Órgano Ejecutivo, la estructura de la administración nacional mediante la creación de Ministerios, Entidades Autónomas, Semiautónomas, Empresas Estatales y demás establecimientos públicos, y distribuir entre ellos las funciones y negocios de la Administración, con el fin de asegurar la eficacia de las funciones administrativas.

Por lo antes expuesto y en atención a los señalamientos arriba citados, consideramos no viable la propuesta ciudadana que nos ocupa.

5. OBSERVACIONES: Consideramos que la propuesta ciudadana puede violar el artículo constitucional 159, numeral 2 supra citado y exceder las funciones privativas del Tribunal Electoral consagradas en los artículos 142 y 143 de nuestra Carta Magna.

Realizado por:



Licdo. Javier Ordinola Bernal

Asesora Legal

Aprobado por:



Licdo. Miguel Cárdenas

Secretario Técnico

ANEXO N° 3

FIGURAS

Figura N°2 Cadáver de Amparo Morales



Nota. La figura muestra el cadáver desmembrado de la joven Amparo Morales. Tomada de *"Crimen de mujer descuartizada: Carnicero de Cerro Patacón escondió cabeza de su víctima"*, por M. Buenaventura, 24 de septiembre de 1995, *El Siglo*, p. 47.

Figura N°3 *Cadáver en estado de descomposición*



Nota. La figura muestra el lugar del hallazgo de un cuerpo en estado descompuesto en el Río Matasnillo. Tomada de “*Crónica Roja – Cuerpo de indigente tirado en el Matasnillo*”, por Á. García, 7 de julio de 2014, *El Siglo* (<https://elsiglo.com.pa/cronica-roja/cuerpo-indigente-tirado-matasnillo-XHES23784581>).

Figura N°4 *Parte anatómica de una extremidad superior (mano) desmembrada por explosivos*



Nota. La figura ilustra una mano con lesiones traumáticas (desmembrada) utilizando los Procedimientos Técnicos de Identificación en Desastres mediante el Sistema Automático de Identificación Dactilar (SAID). Tomada de *un documento en PDF de circulación restringida titulado: “Actuación en Grandes Catástrofes: Organización y Aplicación de Métodos Identificativos”, por el Reino de España, Ministerio del Interior, Dirección General de la Policía y de la Guardia Civil, Comisaría General de Policía Científica, material de Formación General para Responsables de la PTJ (Policía Técnica Judicial) y PNP (Policía Nacional de Panamá), s.f., p. 78.*

Figura N°5 Técnica de Guante Dérmico o Epidérmico aplicada en necrodactilia



Nota. La figura ilustra el procedimiento de desprendimiento y calzado de la epidermis para la obtención de impresiones dactilares en casos de putrefacción avanzada. Adaptado de “¿Qué es la Necrodactilia?”, por R. González Zamora, 2020, CECACYC (Centro de Capacitación Criminológica y Criminalística), (<https://cecacyc-oficial.wixsite.com/cecacyc/post/que-es-la-necrodactilia>).

ÍNDICE DE CUADROS

Cuadro	Descripción	Página
Cuadro N°1	Comparación entre Métodos Tradicionales y el ADN en el SIB.	53
Cuadro N°2	Análisis jurídico de viabilidad del ADN en el SIB.	54

ÍNDICE DE TABLAS

Tablas	Descripción	Página
Tabla N°1	Indicadores documentales asociados a la crisis forense en Panamá.	51
Tabla N°2	Escenarios donde una base de datos de ADN civil aporta identificación.	55

ÍNDICE DE GRÁFICAS

Gráfica	Descripción	Página
Gráfica N°1	Ingresos de cadáveres según tipo de muerte (2024).	52

ÍNDICE DE FIGURAS

Imagen	Descripción	Página
Figura N°1	Tipo de Muerte por Provincias: Año 2024.	16
Figura N°2	Cadáver de Amparo Morales.	111
Figura N°3	Cadáver en estado de descomposición.	112
Figura N°4	Parte anatómica de una extremidad superior (mano) desmembrada por explosivos.	113
Figura N°5	Técnica de Guante Dérmico o Epidérmico aplicada en necrodactilia.	114



UNIVERSIDAD ESPECIALIZADA DE LAS AMÉRICAS

Evaluación para Trabajo de grado

Facultad de Educación Social y Desarrollo Humano

Panamá, 5 de marzo de 2026

Señores

COMISIÓN DE TRABAJO DE GRADO

La suscrita certifica que él o la estudiante: **Julio César García Castro**, con cédula: **8-945-967**, se les ha revisado el trabajo de grado titulado: **Importancia de la creación de una base de datos de ADN civiles para fines forenses en la República de Panamá**. El trabajo cumple con todas las exigencias de redacción y ortografía del idioma español.

Atentamente,

Licenciado en Español

Cédula: 9-757-1442

Registro del Diploma No. 311712

Adjunto: Copia del Diploma.



UNIVERSIDAD ESPECIALIZADA DE LAS AMÉRICAS

Evaluación para Trabajo de grado
Evaluación del Profesor de Español

Aspirante: Julio César García Castro cédula: 8-945-967

Título del trabajo de grado: Importancia de la creación de una base de datos de ADN civiles para fines forenses en la República de Panamá.

GRADOS INTERMEDIOS

APRECIACIÓN GENERAL DEL TRABAJO DE GRADO

	(Sí)1	2	3	4	5(No)
Está bien citado y documentado.	Sí				
CLARIDAD					
La ortografía y gramática son correctas.	Sí				

OBSERVACIONES (Debe modificar)

Ninguna observación

EVALUACIÓN FINAL DEL TRABAJO DE GRADO

NOMBRE Y FIRMA DEL EVALUADOR

FECHA DE LA EVALUACIÓN

SÍ	Aceptable Sí		No Aceptable
Abdiel Ramos 			
	5/3/2026		



UNIVERSIDAD DE PANAMÁ



0186573

UNIVERSIDAD DE PANAMÁ
LA FACULTAD DE
Humanidades

EN VIRTUD DE LA POTESTAD QUE LE CONFIEREN LA LEY Y EL ESTATUTO UNIVERSITARIO,
HACE CONSTAR QUE

Abdiel Enrique Ramos González

HA TERMINADO LOS ESTUDIOS Y CUMPLIDO CON LOS REQUISITOS
QUE LE HACEN ACREEDOR AL TÍTULO DE

*Licenciado en Humanidades
con Especialización en Español
Capítulo de Honor Sigma Lambda*

Y EN CONSECUENCIA, SE LE CONCEDE TAL GRADO CON TODOS LOS DERECHOS,
HONORES Y PRIVILEGIOS RESPECTIVOS, EN TESTIMONIO DE LO CUAL SE LE EXPIDE

ESTE DIPLOMA EN LA CIUDAD DE PANAMÁ, A LOS *treinta*
DÍAS DEL MES DE *junio* DEL AÑO DOS MIL *veintitrés*

Diploma *311712*

Edmundo Flores Castro

REPÚBLICA DE PANAMÁ
TRIBUNAL ELECTORAL

Abdiel Enrique
Ramos Gonzalez



9-757-1442

NOMBRE USUAL:
FECHA DE NACIMIENTO: 29-AGO-2000
LUGAR DE NACIMIENTO: VERAGUAS, ATALAYA
SEXO: M TIPO DE SANGRE:
EXPEDIDA: 20-ENE-2022 EXPIRA: 03-SEP-2028



Abdiel Ramos

TE TRIBUNAL
ELECTORAL
LA PATRIA SE HACEN TODOS


DIRECTOR NACIONAL DE CEDULACION



9-757-1442



3295EN0043



UNIVERSIDAD ESPECIALIZADA DE LAS AMÉRICAS

Evaluación para Trabajo de grado

Facultad de Educación Social y Desarrollo Humano

Panamá, 8 de marzo de 2026

Señores

COMISIÓN DE TRABAJO DE GRADO

La suscrita certifica que él o la estudiante: **Julio César García Castro**, con cédula: **8-945-967**, se les ha revisado el trabajo de grado titulado: **Importancia de la creación de una base de datos de ADN civiles para fines forenses en la República de Panamá**. El trabajo cumple con todas las exigencias de redacción y ortografía del idioma inglés.

Bernarr Francis Thompson Jr.
Profesor de Inglés

Cédula: E-8-42987

Registro del Diploma No. CETES-NA-18-976

Adjunto: Copia del Diploma.



UNIVERSIDAD ESPECIALIZADA DE LAS AMÉRICAS

Evaluación para Trabajo de grado
Evaluación del Profesor de Inglés

Aspirante: Julio César García Castro cédula: 8-945-967

Título del trabajo de grado: Importancia de la creación de una base de datos de ADN civiles para fines forenses en la República de Panamá.

GRADOS INTERMEDIOS

APRECIACIÓN GENERAL DEL TRABAJO DE GRADO

	(Sí)1	2	3	4	5(No)
Está bien citado y documentado.	Sí				
CLARIDAD					

La ortografía y gramática son correctas.

Sí				
---------------------------------	----------------------	----------------------	----------------------	----------------------

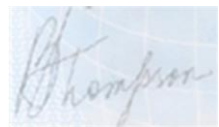
OBSERVACIONES (Debe modificar)

Todo en orden nada debe modificarse.

EVALUACIÓN FINAL DEL TRABAJO DE GRADO

NOMBRE Y FIRMA DEL EVALUADOR

FECHA DE LA EVALUACIÓN

Sí	Aceptable Sí		No Aceptable
 Bernarr Francis Thompson Jr.			
8/3/2026			



República de Panamá
Ministerio de Educación



Por conducto del
Centro Técnico de Estudios Superiores
(Resuelto N°4635 del 28 de agosto de 2012)

Confiere a:

Bernarr Francis Thompson Jr.

c.i.p. E-8-42987

Diploma

**Técnico Superior en Inglés con énfasis en enseñanza
del Inglés como lengua extranjera**

Por haber culminado los estudios y cumplido con los requisitos legales correspondientes.

(Resuelto N°4635 del 28 de agosto de 2012)

Dado en el Distrito de Arraiján a los dieciséis días del mes de noviembre de 2018.

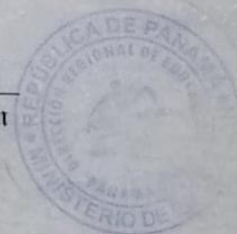
Director

CETES Nuevo Arraiján

CETES-NA-18-976

Edelberto

Director(a) Regional de Educación
Panamá Oeste



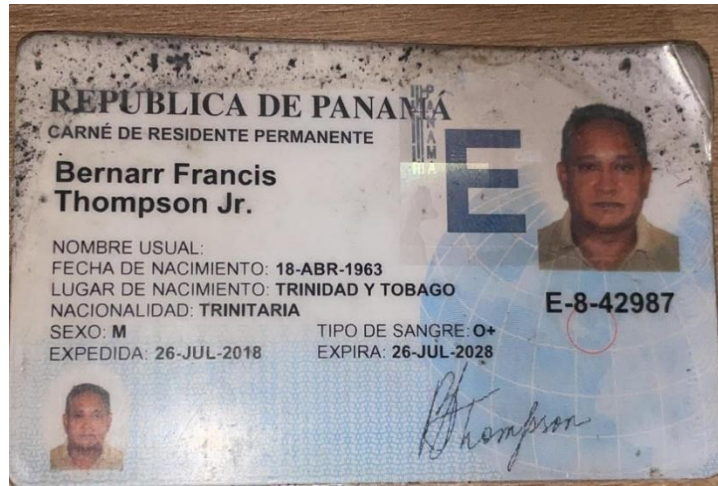
REPUBLICA DE PANAMÁ
CÁRNÉ DE RESIDENTE PERMANENTE

**Bernarr Francis
Thompson Jr.**

NOMBRE USUAL:
FECHA DE NACIMIENTO: **18-ABR-1963**
LUGAR DE NACIMIENTO: **TRINIDAD Y TOBAGO**
NACIONALIDAD: **TRINITARIA**
SEXO: **M** TIPO DE SANGRE: **O+**
EXPEDIDA: **26-JUL-2018** EXPIRA: **26-JUL-2028**

E-8-42987

Thompson



**TE TRIBUNAL
ELECTORAL**
LA PATRIA LA HACEMOS TODOS

DIRECTOR NACIONAL DE CEDULACION

E-8-42987

0A5DDR10001

