

Credencialización de los mexicanos residentes en el extranjero

Voter Registration of Mexicans Residing Abroad

Yurisha Andrade Morales (México)*

Fecha de recepción: 14 de noviembre de 2016.

Fecha de aceptación: 14 de junio de 2017.

RESUMEN

Desde 1998, legisladores de diversos partidos políticos presentaron iniciativas en el Congreso de la Unión para que los mexicanos que radican en el extranjero pudieran ejercer su derecho al voto. Fue hasta 2006 cuando se cumplió por primera vez este derecho, para elegir al presidente de la república. Actualmente, el Instituto Nacional Electoral ha realizado numerosas gestiones con el objetivo de llevar a cabo la credencialización de quienes residen en el extranjero y, con ello, no solo garantizar su derecho a votar desde el exterior, sino contar con un padrón y listado nominal actualizado de ellos.

PALABRAS CLAVE: padrón electoral, credencial para votar, credencialización, voto.

ABSTRACT

Since 1998, legislators from various political parties have presented initiatives in the Congress of the Union to allow Mexicans residing abroad to exercise their right to vote. This right was granted for the first time in the 2006

* Doctora en Derecho por la Universidad Complutense de Madrid. Consejera electoral del Instituto Electoral de Michoacán. yurishaa@hotmail.com.

presidential election. Currently, the National Electoral Institute has carried out numerous efforts in order to facilitate the voter registration of citizens residing abroad, in order to guarantee their right to vote from abroad, and, also, to generate an updated registry and nominal list of voters residing abroad.

KEYWORDS: registry of voters, voter card, voter registration, vote.

Antecedentes y notas introductorias

En la agenda política, el voto de los mexicanos residentes en el extranjero ha figurado como tema clave del debate relativo a la reforma del Estado durante los últimos 20 años. Esta discusión tuvo su auge en 1996, cuando se obtuvieron los primeros logros en la materia.

El voto de dichos mexicanos constituyó un capítulo inédito en la historia electoral de México hasta la reforma al artículo 36 constitucional (DOF 1996a), del 22 de agosto de 1996, en la cual se establecieron el derecho y la obligación de votar independientemente del lugar donde los ciudadanos se encuentren el día de las elecciones. Tres meses después, el 22 de noviembre, se publicó el decreto que reformó el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (Cofipe) (Alcocer 2005, 31), en cuyo artículo 8 transitorio se estableció que:

Con el propósito de estudiar las modalidades para que los ciudadanos mexicanos residentes en el extranjero puedan ejercer el derecho al sufragio en las elecciones de Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, el Consejo General del Instituto Federal Electoral designará una comisión de especialistas en diversas disciplinas relacionadas con la materia electoral, para que realice los estudios conducentes, procediéndose a proponer, en su caso, a las instancias competentes, las reformas legales correspondientes, una vez que se encuentre integrado y en operación el Registro Nacional Ciudadano y se hayan expedido las cédulas de identidad ciudadana (DOF 1996b, 45).

La Comisión de Especialistas fue creada por el entonces Instituto Federal Electoral (IFE) el 29 de abril de 1998 y se orientó al análisis de las condiciones operativas, logísticas, jurídicas, administrativas e internacionales que posibilitaran el voto de los mexicanos en el extranjero. La cuestión central de los estudios consistió en analizar los mecanismos que se debían instrumentar para hacer posible ese derecho constitucional.

En su informe final presentado ante el Consejo General del IFE, en 1998, la Comisión concluyó que era técnicamente viable llevar a cabo la elección presidencial del año 2000 con la participación de los votantes mexicanos en el exterior, para lo cual propuso que los ciudadanos interesados contaran con su credencial para votar con fotografía, a fin de identificar a los electores y dar certeza al proceso (Informe Final de la Comisión de Especialistas que Estudia las Modalidades del Voto de los Mexicanos en el Extranjero 1998).

Los criterios metodológicos que guiaron los trabajos de esta Comisión fueron los siguientes:

- La elaboración de propuestas que faciliten la organización para el ejercicio del voto de los mexicanos en el extranjero, en la elección presidencial prevista para el año 2000.
- El análisis y discusión de la más amplia gama de modalidades de voto, sin descartar *a priori* ninguna de ellas.
- La selección de las modalidades que cumplen con la racionalidad jurídica del sistema electoral mexicano.
- La identificación de las condiciones jurídicas internacionales, en las que se enmarca la organización electoral fuera del territorio nacional.
- La discusión de las modalidades que favorecen la universalidad, equidad, transparencia y confiabilidad del sufragio.
- El análisis de las modalidades, en términos de la cobertura del universo de electores potenciales en el extranjero.
- El análisis socio-demográfico detallado de los mexicanos en el extranjero, en particular de los que se encuentran en los Estados Unidos de América, dado que en ese país se encuentra el 99 por ciento de los mexicanos en el exterior.
- La adopción de un enfoque que permita, dada la heterogeneidad que la realidad impone, opciones flexibles de instrumentación gradual, parcial y combinada de las modalidades posibles (Informe Final de la Comisión

de Especialistas que Estudia las Modalidades del Voto de los Mexicanos en el Extranjero 1998).

Los especialistas pretendieron dar respuesta a una serie de interrogantes sociodemográficas que la Comisión se había planteado y que era de vital importancia conocer, a fin de que la autoridad electoral comenzara a diseñar las rutas de implementación de este derecho ciudadano para cumplir con lo mandatado en la Constitución y en la ley electoral (Alcocer 2005, 31).

La Comisión analizó diversas temáticas que impactarían de forma directa en el ejercicio del voto, tales como el número de ciudadanos mexicanos residentes en el extranjero en condiciones de ejercerlo, su distribución geográfica, las principales zonas de origen de los inmigrantes, su interés por participar, las personas con doble nacionalidad, y un elemento especial para poder llevar a cabo este ejercicio: si contaban o no con la credencial para votar, así como la conformación del padrón de nacionales fuera del país, entre otras (Alcocer 2005, 31).

Como se observa, en un primer momento, el tema central consistió en ampliar el derecho al voto del ciudadano mexicano residente en el extranjero, expandiéndolo, como señala Gustavo Emmerich, para beneficio de quienes se han establecido en un determinado país y cuya nación de origen les otorga el derecho a votar desde su nueva residencia. Como ejemplos,

en América Latina, una docena de países permiten a sus ciudadanos votar desde el extranjero, Colombia fue el primero en hacerlo en 1962. Algunas naciones latinoamericanas reúnen un número considerable de votos desde el extranjero: Perú, 400,000 sufragios, Bolivia 125,000, Colombia 120,000, Brasil 90,000 y Ecuador 80,000. Al mismo tiempo, otros países de Latinoamérica recogen menores cantidades de votos en el extranjero: Argentina menos de 10,000 y varios países de América Central y los países del Caribe sólo unos pocos cientos. En Europa, la mayoría de los países permiten a sus ciudadanos votar desde el extranjero. Italia, que instituyó

ese derecho apenas en 2008, poco después que México, recibió 1,155,411 votos del extranjero. Para las elecciones generales de España, en 2011, se tenían 1,482,570 ciudadanos inscritos para votar desde el extranjero, frente a 34,296,458 en el país. Por el contrario, el Reino Unido tiene una votación muy corta desde el extranjero, que varió desde 11,100 en 1987 a 34,454 en 1991 y cayó a 18,975 en 2005 (Emmerich 2015, 50-1).

Así, México debía transitar por un proceso indispensable de reforma política para atender las demandas planteadas por la sociedad civil (López 2004, 27). El Comité de Especialistas visualizó un segundo dilema que mantenía estrecha relación con el derecho ciudadano de votar y ser votado: que existiera un padrón actualizado de posibles votantes, y esto solo se podía lograr promoviendo la credencialización en el extranjero, mecanismo con el cual se mantiene actualizado dicho instrumento.

De 1998 a 2005, el Congreso de la Unión conoció 18 iniciativas de ley presentadas por legisladores de distintos partidos políticos en ambas Cámaras y también por el presidente de la república (Calderón 2003, 224-38). La cantidad y su contenido hicieron evidente la coincidencia entre los grupos parlamentarios respecto a la necesidad de ampliar el universo de electores incluyendo a los mexicanos en el extranjero.

Si bien hubo intentos de implementar el ejercicio de este derecho desde las elecciones federales de 2000, ello solo fue posible hasta 2006, cuando la Cámara de Diputados aprobó la reforma a la ley electoral, regulando lo concerniente al voto de los mexicanos residentes en el extranjero y estableciendo el procedimiento para llevarlo a cabo (DOF 2005, 214-29).

El acuerdo alcanzado por los partidos políticos se encaminó a reglamentar este derecho con aplicación fuera de las fronteras nacionales. Al término de la negociación entre los grupos parlamentarios, el Congreso acordó los aspectos fundamentales de la iniciativa, que quedaron plasmados en el libro sexto del Cofipe: votarían, solo para la elección de presidente de México, los mexicanos radicados en el extranjero que contaran con

credencial de elector con fotografía expedida en territorio nacional, previa inscripción en el listado nominal de electores en el extranjero, y lo harían por correo certificado, independientemente del país donde se encontraran, debiendo manifestar un domicilio para recibir la boleta electoral. Además, quedaron prohibidas las campañas proselitistas fuera de México, manteniendo la restricción del financiamiento para campañas electorales desde el extranjero (DOF 2005, 227).

Con esta reforma, México no solo contribuyó a dar un paso más en la consolidación de su sistema democrático al extender el derecho al sufragio a sus ciudadanos sin importar su lugar de residencia, sino que también amplió sus fronteras y pasó a formar parte de los países con sistemas democráticos consolidados que llevan a cabo este tipo de ejercicios, fortaleciendo, con ello, el sistema político democrático en su conjunto.

Para Francisco Javier Guerrero Aguirre, ex consejero electoral del IFE, “las modificaciones al Cofipe despertaron enorme interés y generaron grandes expectativas en los millones de mexicanos que viven fuera del país, principalmente quienes radican en Estados Unidos” (Guerrero 2013, XXI); sin embargo, en los informes finales de los comités del voto en el extranjero —creados por el IFE para darle seguimiento—, que fueron presentados al Consejo General del Instituto en sus sesiones del 15 de diciembre de 2006 y 28 de noviembre de 2012, se advierte que la participación oficial de dichos procesos fue de apenas 32,621 votos válidos en 2006 y de 40,714 en 2012, con inversiones de recursos públicos por \$270,300,000.00 en el primer caso y por \$155,200,000.00 en el segundo (IFE 2012).

Se debe señalar que el modelo de votación propuesto y plasmado en el Cofipe de 2005 —es decir, por correo certificado—, el cual fue aplicado durante dos procesos electorales federales, no fue tan exitoso, ya que se tuvo una votación escasa y se erogaron cantidades altas de recursos económicos.

La reforma electoral de 2013-2014

La reforma electoral de 2014 trajo consigo cambios importantes, pues —como ya se mencionó— no solo amplió las modalidades de votación (IFE e IDEA Internacional 2008, 50-7), sino que otorgó a los ciudadanos mexicanos residentes en el extranjero el derecho de tramitar su credencial para votar desde donde viven, atendiendo, con ello, su reclamo recurrente de no poder ejercer su derecho al voto por no contar con la credencial para votar con fotografía y de estar imposibilitados de tramitarla (IFE 2013).

Entre 2006 y 2014 se registraron innumerables gestiones de organizaciones de migrantes ante el IFE, el gobierno federal y las Cámaras de Diputados y Senadores que finalmente se cristalizaron en las relevantes modificaciones a la ley electoral que hoy facultan al Instituto Nacional Electoral (INE) para poder tramitar y entregar la credencial de elector en el extranjero, motivo de estudio de este breve trabajo.

Normatividad aplicable

A raíz de la reforma electoral de 2014, una de las nuevas atribuciones del INE consistió en ampliar el derecho al sufragio de los mexicanos residentes en el extranjero. El artículo 329 de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales (LGIPE) establece que

los ciudadanos que residan en el extranjero podrán ejercer su derecho al voto para la elección de Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, y senadores, así como Jefe de Gobierno de la Ciudad de México y gobernadores siempre que así lo determinen las Constituciones de los Estados (LGIPE, artículo 329, 2014).

Como se ha establecido en diversas investigaciones, el voto es el elemento que cristaliza la demanda de participación política de los migrantes al ser la forma más simple y directa para influir en el sistema político (Calderón 2003, 31). Para ejercer este derecho, la ley electoral determinó

ciertos requisitos, tales como la necesidad de que el ciudadano solicite su inscripción al listado nominal de electores residentes en el extranjero y, además, que agregue una copia de su credencial para votar vigente y un comprobante de domicilio, a fin de garantizar que el solicitante sea quien dice ser y que el INE o el instituto electoral local, en su caso, tengan conocimiento del lugar a donde se enviarán los documentos electorales por vía postal (LGIPE, libro sexto, 2014).

Y es justo aquí donde entra la nueva disposición, ampliando las garantías del derecho de los ciudadanos mexicanos residentes en el extranjero. En atención a su reclamo, el INE generó las condiciones para que tengan acceso a un sistema de credencialización desde el lugar donde estén, así como la obligación de generar, en colaboración con la Secretaría de Relaciones Exteriores (SRE), los mecanismos necesarios para que puedan tramitar una credencial para votar en la embajada o el consulado, garantizando, en todo momento, los mismos mecanismos de seguridad y confiabilidad que se tienen en las bases conformadas del padrón electoral y listado nominal del territorio nacional (LGIPE, libro sexto, 2014).

Se debe aclarar que no fue tarea fácil implementar el mecanismo de credencialización en el extranjero, en primer lugar, porque se requirió la participación de otras instituciones con las que se fijaron reglas de coordinación y se suscribieron convenios de apoyo y colaboración que delimitaron las responsabilidades de cada quien y, en segundo, porque la puesta en marcha del programa era de carácter urgente.

A pesar de los contratiempos y las incertidumbres, se concretaron acuerdos y todos en conjunto —autoridades electorales y de gobierno, partidos políticos e incluso empresas particulares (de mensajería)— lograron cumplir con lo establecido en la ley electoral. Ocho meses después de promulgada la ley referida, se inició la implementación del proyecto sin tener, pese a los estudios levantados por diversas instituciones académicas o privadas, certeza plena de los gastos que generaría esta actividad ni su demanda real.

Lo importante para el INE estriba en implementar la credencialización de los mexicanos en el extranjero y poder cumplir con el objetivo de actualizar el padrón electoral, así como la consecuente integración de una lista nominal para electores que viven fuera del país.

Como se sabe, fue en 1990 cuando se dio el primer paso para conformar el actual padrón y, en paralelo, expedir una credencial de elector rumbo a las elecciones federales de 1991 (IFE 2009, 45) sin considerar a los migrantes.

Luego, a mediados de 1992, el IFE tomó la decisión de expedir la nueva credencial para votar con fotografía para ser utilizada en los procesos electorales a partir de 1994. Con este objetivo, se conformó el padrón electoral en el cual se generaron las primeras bases que contenían la imagen de cada ciudadano empadronado; la cifra rebasó los 42 millones de ciudadanos.

El grado de confianza fue tan elevado que la credencial se consolidó como el medio de identificación por excelencia para los mexicanos, al ser el documento más aceptado por las instituciones tanto públicas como privadas y no tener costo alguno para quien lo tramita. Contar con un documento de identidad expedido por una autoridad reconocida, competente y oficial tiene un valor altísimo para quienes no se encuentran en el territorio nacional.

Derivado del grado de confiabilidad de las bases de datos del padrón electoral, México ha compartido, allende sus fronteras, los procedimientos técnicos para que sean retomados en el análisis comparado de sistemas electorales. Ejemplo de ello son los casos de Nicaragua o Sudáfrica, que adoptaron un esquema similar en la conformación de un padrón electoral con fotografía para dar certeza y transparencia a sus procesos electorales. Inclusive, en Sudáfrica se adoptó una ley similar a la mexicana (IFE 2009, 50).

Respecto de los trámites, requisitos, procedimientos y disposiciones relativos a la emisión y entrega de la credencial para votar, a continuación se citan algunos artículos de la LGIPE que son indispensables para la comprensión de este tema:

Artículo 128

En el Padrón Electoral constará la información básica de los varones y mujeres mexicanos, mayores de dieciocho años que han presentado la solicitud a que se refiere el párrafo 1 del artículo 135 de esta ley, agrupados en dos secciones, la de ciudadanos residentes en México y la de ciudadanos residentes en el extranjero.

[...]

Artículo 133

3. Es obligación del Instituto y de los Organismos Públicos Locales brindar las facilidades necesarias a los ciudadanos mexicanos residentes en el extranjero, para realizar los trámites que les permitan formar parte del Padrón Electoral y de la lista de electores, para las elecciones correspondientes, desde el extranjero.

[...]

Artículo 334

1. A partir del 1 de septiembre y hasta al 15 de diciembre del año previo al de la elección presidencial, la Dirección Ejecutiva del Registro Nacional de Electores pondrá a disposición de los interesados los formatos de solicitud de inscripción en el padrón electoral y en la lista nominal de electores residentes en el extranjero, en los sitios que acuerde la Junta General Ejecutiva, por vía electrónica o a través de los medios que determine la propia Junta.

2. El Instituto convendrá con la Secretaría de Relaciones Exteriores, en su caso, los mecanismos para la inscripción a la lista nominal de los ciudadanos residentes en el extranjero a través de las sedes diplomáticas, en los términos de los convenios de colaboración establecidos entre ambas Instituciones.

3. El Instituto firmará los convenios necesarios con las instancias correspondientes de la administración pública federal y local, para impulsar el voto de los mexicanos residentes en el extranjero.

4. Los mexicanos residentes en el extranjero podrán tramitar su credencial para votar, debiendo cumplir con los requisitos señalados en el artículo 136 de esta Ley.
5. La Dirección Ejecutiva del Registro Federal de Electores establecerá en las embajadas o en los consulados de México en el extranjero, los mecanismos necesarios para el trámite de credencialización. El Instituto celebrará con la Secretaría de Relaciones Exteriores los acuerdos correspondientes (LGIPE, artículos 128, 133 y 334, 2014).

Como se observa, la ley electoral mexicana es muy precisa en delimitar las funciones de los actores involucrados y en determinar los plazos e instrumentos jurídicos que pueden hacerse valer para la implementación del proyecto.

Respecto al trámite y los documentos que deben presentar los mexicanos residentes en el extranjero para obtener su credencial, la LGIPE señala:

Artículo 140

1. La solicitud de incorporación al Padrón Electoral se hará en formas individuales en las que se asentarán los siguientes datos:
 - a) Apellido paterno, apellido materno y nombre completo;
 - b) Lugar y fecha de nacimiento. En el caso de los ciudadanos mexicanos residentes en el extranjero, deberán acreditar la entidad federativa correspondiente a su lugar de nacimiento. Aquellos que nacieron en el extranjero y nunca han vivido en territorio nacional, deberán acreditar la entidad federativa de nacimiento del progenitor mexicano. Cuando ambos progenitores sean mexicanos, señalará la de su elección, en definitiva;
 - c) Edad y sexo;
 - d) Domicilio actual y tiempo de residencia;
 - e) Ocupación;
 - f) En su caso, el número y fecha del certificado de naturalización; y
 - g) Firma y, en su caso, huellas dactilares y fotografía del solicitante.

[...]

Artículo 146

1. Las credenciales para votar con fotografía que se expidan [...] estarán a disposición de los interesados en las oficinas o módulos que determine el Instituto hasta el 1° de marzo del año de la elección. En el caso de las expedidas desde el extranjero serán entregadas en el mismo sitio donde fueron tramitadas (LGIPE, artículos 140 y 146, 2014).

Como puede observarse, este último artículo determina que las credenciales serán entregadas en el mismo sitio donde fueron tramitadas, pero el Instituto Nacional Electoral tomó la decisión de hacer la entrega personal en los domicilios de los ciudadanos por dos razones: primero, porque la SRE informó que no tiene capacidad para almacenar y entregar las credenciales y que eso afectaría la disponibilidad de citas para hacer el trámite; segundo, porque en un ejercicio de maximización del derecho de los ciudadanos, se consideró que obligarlos a acudir en más de una ocasión a las embajadas o los consulados podría generar actos de molestia que los desalentarían.

Por todo lo anterior, y con base en que la ley electoral no establece detalladamente ni el procedimiento para la implementación del proyecto ni la participación de cada autoridad, fue necesario definir el modelo de la credencial para votar desde el extranjero y firmar un convenio específico entre la Secretaría de Relaciones Exteriores y el Instituto Nacional Electoral, a fin de establecer los mecanismos y procedimientos de implementación de la credencialización, delimitando la participación de cada institución y, además, garantizando la protección de datos personales en posesión de las autoridades competentes, de acuerdo con los lineamientos de acceso, verificación y entrega de los datos personales en posesión del Registro Federal de Electores.

El convenio entre ambas instituciones se firmó el 17 de diciembre de 2015, dejando por escrito las bases y los mecanismos de colaboración

para que de manera permanente los ciudadanos mexicanos residentes en el extranjero puedan solicitar, a través de las representaciones de México en el exterior, la inscripción o actualización del padrón electoral por parte del INE para obtener su credencial para votar desde el extranjero (Consejo General del INE 2015).

Ambas instancias tomaron la decisión de establecer un esquema de operación gradual, comenzando con las sedes diplomáticas en las que se prevé la mayor demanda, específicamente Estados Unidos de América, donde se encuentra 98% de los mexicanos migrantes. En el cuadro 1 se señalan las fechas y ciudades o países de implementación.

Cuadro 1. Solicitudes para obtener la credencial para votar desde el extranjero

| Fecha | Países | Ciudades |
|----------------------------|---|--|
| A partir del 8 de febrero. | Estados Unidos de América. | Atlanta, Austin, Chicago, Dallas, Denver, Houston, Little Rock, Los Ángeles, Nueva York, Phoenix, Raleigh, Sacramento, San Antonio, San Francisco, Santa Ana y San José. |
| A partir del 8 de marzo. | Estados Unidos de América. | Albuquerque, Boise, Boston, Detroit, Filadelfia, Fresno, Indianápolis, Kansas City, Nueva Orleans, Orlando, Oxnard, Portland, Las Vegas, Salt Lake City, Omaha, San Bernardino, Miami, Saint Paul, Seattle y Washington D.C. |
| A partir del 8 de abril. | Estados Unidos de América. | Brownsville, Calexico, Del Río, Douglas, Eagle Pass, El Paso, Laredo, McAllen, Milwaukee, Nogales, Presidio, San Diego, Tucson y Yuma, así como cualquier otra oficina consular abierta en 2016 en Estados Unidos de América. |
| A partir del 8 de junio. | Canadá, España, Francia, Alemania, Reino Unido, Japón y Colombia. | Calgary, Leamington, Montreal, Ottawa, Toronto, Vancouver, Barcelona, Madrid, París, Frankfurt, Berlín, Londres, Tokio, Nairobi y Bogotá. |
| A partir del 8 de agosto. | Resto del mundo. | Abu Dabi, Abuya, Accra, Adís Abeba, Ammán, Ankara, Argel, Asunción, Atenas, Bakú, Bangkok, Beijing, Beirut, Belgrado, Belice, Berna, Brasilia, Bruselas, Bucarest, Budapest, Buenos Aires, Canberra, Caracas, Castries, Copenhague, Doha, Dublín, El Cairo, El Vaticano, Estambul, Estocolmo, Georgetown, Guatemala, Hanói, Helsinki, Hong Kong, Yakarta, entre otros. |

Fuente: Elaboración propia con base en Consejo General del INE (2015).

El convenio firmado con la SRE incluyó el Modelo de Operación para la Credencialización en el Extranjero (MOCE), aprobado mediante el acuerdo INE/CG875/2015 por el Consejo General del INE el 14 de octubre de 2015, cuyo objetivo consistió en garantizar el ejercicio de los derechos político-electorales de las y los ciudadanos mexicanos residentes en el extranjero.

Fue de vital importancia que dicho modelo incluyera los siguientes elementos para garantizar, a los diversos actores políticos y ciudadanos, la certeza y confiabilidad que brindan las mismas garantías de seguridad con que cuenta el padrón electoral y listado nominal nacional.

- 1) Presentación. Aquellos componentes que integran su apariencia física, tales como los materiales, el grosor, el diseño gráfico y los colores empleados.
- 2) Información personal. Los datos que se utilizan para fines de identificación del ciudadano.
- 3) Control. Aquellos elementos que faciliten el seguimiento de todos los trámites que se realicen en el módulo de atención ciudadana y se procesen en el Centro de Cómputo y Resguardo Documental (Cecyrd), proporcionando certeza a su ciclo de vida, considerando la característica de unicidad.
- 4) Seguridad. Los elementos que ofrecerán al instrumento electoral evitar ser falsificado, alterado, duplicado y simulado, los cuales le proporcionarán autenticidad (INE 2015a, 15-20).

Las actividades operativas del MOCE se organizaron en torno a un proceso que incluyó las siguientes etapas.

Programación de cita para la realización del trámite

El INE y la SRE habilitaron vías de comunicación —internet y teléfono— para que los ciudadanos residentes en el extranjero programaran una cita con

la que podrían acudir a alguna oficina consular de México en el exterior a efectos de proporcionar la información requerida para obtener su credencial para votar.

El servicio de cita funciona mediante el *call center* denominado Mexitel. Se debe recordar que, desde 2007, los servicios consulares se llevan a cabo mediante citas previas a fin de evitar aglomeraciones o pérdida de tiempo de los ciudadanos que acuden a realizar algún trámite.

Registro

Consiste en el trámite que el ciudadano realiza cuando se presenta en la ventanilla correspondiente de la oficina consular. El personal de la Secretaría de Relaciones Exteriores le informa acerca de las acciones que deberá seguir para que se inscriba o actualice su información registral, así como el tiempo que invertirá en ello.

Acto seguido, la SRE comprueba, con la documentación entregada, la identidad, la nacionalidad mexicana y el domicilio del ciudadano en el país de residencia, y revisa que haya proporcionado la información relativa a su localización, a fin de que se le informe acerca del estado de su trámite. Finalmente, se le entrega un número de guía o control que comprueba los trámites que realizó.

Captura

La captura de la información se lleva a cabo con los datos asentados en la solicitud de incorporación, una solicitud individual que presentan los ciudadanos mexicanos residentes en el extranjero. Esta se requisita en formato electrónico y se anotan los datos personales del ciudadano, la información del lugar donde se le localizará, así como los medios de identificación que presentó, de conformidad con los acuerdos de la Comisión Nacional de Vigilancia, para acreditar la nacionalidad mexicana, el domicilio y su identidad. Por último, se le toma una fotografía y se capturan las huellas digitales de todos sus dedos, como se hace en el territorio nacional. La Secreta-

ría de Relaciones Exteriores debe solicitar al ciudadano que manifieste si acepta o no que el domicilio sea visible en su credencial.

El personal de la SRE captura los datos asentados en la solicitud de incorporación y digitaliza la documentación comprobatoria que presenta el ciudadano para que, junto con sus datos personales y biométricos, se integre el expediente que será remitido al INE.

Procesamiento

El Instituto Nacional Electoral, mediante la Dirección Ejecutiva del Registro Federal de Electores (DERFE), recibe vía electrónica la información transmitida por la Secretaría de Relaciones Exteriores, que es procesada conforme a los mecanismos de inscripción o actualización del padrón electoral. En el mecanismo de actualización, la DERFE procesa los siguientes movimientos.

- 1) Inscripción.
- 2) Actualización.
 - a) Cambio de domicilio.
 - b) Corrección de datos personales.
 - c) Corrección de datos en dirección.
 - d) Reincorporación.
 - e) Reposición de credencial por robo, extravío o deterioro grave.
 - f) Reemplazo por pérdida de vigencia.
- 3) Seguimiento del trámite. Al ciudadano solicitante se le entregará un número de folio con el cual le podrá dar seguimiento en el portal web del INE.
- 4) Procesamiento y verificación. La credencial para votar con fotografía, a diferencia de lo que ocurre con el pasaporte o la matrícula consular, no se entrega el mismo día, debido a que su fabricación se lleva a cabo en México con todas las medidas de seguridad para evitar su falsificación. Corresponde al INE la validación de los documentos y datos enviados por la SRE para analizar su procedencia.

Entrega

En la última etapa del MOCE, el INE, por medio de la DERFE, entregará la credencial para votar desde el extranjero a los ciudadanos que la solicitaron y cuyo trámite de inscripción o actualización en el padrón electoral resultó procedente.

Esta se efectuará por servicio de mensajería de manera personalizada a la o el ciudadano, para lo cual el Instituto preparará los mecanismos necesarios a fin de que la distribución y entrega de dicha credencial se realice en tiempo y en forma.

Envío-recepción de la credencial

Cuando el trámite es procedente, una vez que la credencial está lista, se envía por el servicio de mensajería contratado para tal fin, y con diversos filtros de seguridad, al domicilio que proporcionó el ciudadano al momento del trámite. La entrega será estrictamente personal y se recabará la firma del titular. En caso de que no se encuentre en el domicilio, la credencial se pondrá a su disposición en la oficina de correos más cercana durante un periodo (conocido como esquema OCURRE) y, si no se presenta, esta será enviada de vuelta a la DERFE para su destrucción.

Activación de la credencial para votar desde el extranjero

La credencial para votar desde el extranjero deberá ser activada para que el solicitante pueda ejercer su derecho al voto. Al recibirla, deberá activarla en el portal de seguimiento del INE. Para hacerlo, se requiere el número de folio que le fue entregado cuando hizo su trámite en el consulado. Solo en ese momento, el ciudadano queda registrado en la lista nominal para electores residentes en el extranjero.

Confidencialidad de la información

La confidencialidad de los documentos, datos personales e información que los ciudadanos proporcionen al Registro Federal de Electores, será salvaguardada en todo momento por el Instituto. Sin que dicha información pueda comunicarse, transmitirse ni darse a conocer a cualquier persona o autoridad, nacional o extranjera, salvo las excepciones previstas en la ley cuando se trate de juicios, recursos o procedimientos en los que el Instituto fuese parte, para cumplir con las obligaciones previstas por la ley o por mandato de juez competente (INE 2015b, 21).

Se debe señalar que el acuerdo del Consejo General mediante el cual fue aprobado el MOCE fue impugnado por el Partido Acción Nacional a fin de controvertirlo, señalando que le causaba agravio el hecho de que la credencial para votar se entregara a los ciudadanos residentes en el extranjero mediante el servicio de mensajería, cuando la ley electoral determina que se haga en el mismo lugar donde fue tramitada; sin embargo, la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación declaró infundados los agravios expresados en el recurso el 13 de abril de 2016, por lo que se confirmó dicho acuerdo, quedando firme para su aplicación (SUP-RAP-18/2016).

Los magistrados consideraron que la forma de entrega propuesta constituye un mecanismo que permite evitarles a los ciudadanos la carga de tener que trasladarse a otras ciudades o países donde haya embajadas o consulados, ya que no en todos los lugares existen tales representaciones de México.

Trámite y procedimiento de credencialización en el extranjero

El trámite y procedimiento de credencialización en el exterior se realiza en diversas fases. En primer lugar, el ciudadano prepara los documentos

requeridos, programa su cita y acude al consulado; en segundo, la SRE gestiona el trámite y envía la información al INE; después, dicho Instituto analiza la procedencia del trámite, genera la credencial para votar y la envía por mensajería, y, finalmente, el ciudadano recibe su credencial, la activa en el sistema de consulta y, de esta manera, queda inscrito en el listado nominal.

Para tramitar la credencial desde el extranjero, el ciudadano mexicano necesita los mismos documentos que se solicitan en el territorio nacional (la única diferencia es que no realiza el trámite en un módulo de atención ciudadana, operado por funcionarios del INE, sino por medio de las embajadas u oficinas consulares de México en el mundo a cargo de la Secretaría de Relaciones Exteriores).

- 1) Acta de nacimiento o carta de naturalización.
- 2) Identificación con fotografía. Puede ser cartilla de servicio militar (liberada o no), pasaporte, matrícula consular, cédula profesional, licencia o permiso para conducir (nacional o extranjero), credencial de identificación laboral, visa láser, tarjeta de residente, identificación de escuelas con reconocimiento oficial, entre otras.
- 3) Comprobante de domicilio. Puede ser recibo o pago de impuestos, estado de cuenta, copia certificada de escrituras, contrato de arrendamiento, declaración de impuestos ante agencia recaudadora o equivalente, etcétera (LGIPE, artículo 135, 2014).

Es importante destacar que el Instituto es la única autoridad responsable de elaborar la credencial para votar, mientras que la función de la SRE es de coadyuvancia. Conforme a lo establecido en la LGIPE y en el Convenio, la Secretaría no almacena información ni determina a quién se le entrega o no una credencial. Es facultad exclusiva del INE aplicar los criterios establecidos en dicha ley para emitir la credencial y es la única responsable de su entrega.

La credencial para votar desde el extranjero es similar a la utilizada en el territorio nacional y cuenta con toda la información y las medidas de seguridad necesarias (25 en total) para hacerla un documento de identificación seguro e internacionalmente aceptado.¹ Las diferencias entre ambos formatos son que la primera incluye la leyenda “desde el extranjero”, tiene títulos en castellano e inglés, así como el lugar de nacimiento, y carece de las palabras municipio, sección y localidad.

En este procedimiento de credencialización también es importante destacar lo siguiente.

- 1) El trámite y el envío son completamente gratuitos.
- 2) La entrega de la credencial es estrictamente personal y nadie que no sea su titular puede recibirla o hacer uso de ella. En caso de que en la primera visita no se encuentre al ciudadano, se hacen dos más, dejando en la tercera, de ser el caso, el aviso de que la credencial permanecerá un mes en la oficina de mensajería por si es su deseo recogerla; si se cumple la fecha determinada, la credencial se regresa a las oficinas de la Dirección Ejecutiva del Registro Federal de Electores para su resguardo y posterior destrucción.
- 3) Se calcula que el ciudadano reciba su credencial en el domicilio entre dos y tres semanas después de finalizado su trámite.
- 4) El ciudadano dado de alta en la lista nominal para electores residentes en el extranjero es dado de baja en la lista nominal nacional, por lo que no hay duplicidad de registros.
- 5) Si la credencial no se activa, el ciudadano no es dado de alta en la lista nominal y, por tanto, no podrá votar.
- 6) La DERFE está trabajando en el diseño de un procedimiento sencillo de actualización de la lista nominal para el caso de que un ciudadano que

¹ Se pueden consultar estas medidas de seguridad en la página electrónica del Instituto Nacional Electoral.

tramitó su credencial para votar desde el extranjero venga a México y quiera votar en territorio nacional.

- 7) La credencial es un instrumento de identificación válido en el extranjero y en el territorio nacional.
- 8) La SRE nunca tiene acceso al padrón electoral, simplemente es un medio de contacto y un facilitador del trámite entre el ciudadano y el INE.

Por último, y de acuerdo con el Informe Mensual presentado por la DERFE al Grupo de Trabajo del Voto del Mexicano Residente en el Extranjero de la Comisión Nacional de Vigilancia del Registro Federal de Electores en junio de 2017, respecto al proceso de credencialización en el extranjero, al 29 de mayo de 2017 se realizaron 366,455 trámites en diversos consulados, de los cuales 359,905 corresponden a trámites ingresados al Cecyrd, que representan los transmitidos por la SRE al INE. La diferencia entre los datos captados por la SRE y los que se procesan en el Cecyrd corresponde a la información en etapa de consolidación de los consulados y el tiempo que tarda su transmisión al INE; 359,808 trámites han sido procesados (6,550 se encuentran en la etapa de consolidación por la SRE o en la etapa de transmisión al INE y 97 en la etapa de incorporación a la base de datos del Sistema Integral de Información del Registro Federal de Electores); 338,028 registros se encuentran en lote de producción; 330,967 credenciales para votar en el extranjero se han producido, de las cuales ya han sido entregadas algunas a la empresa de mensajería y otras al ciudadano, y 86,791 ya han sido activadas (INE 2017, 4).²

Conclusiones

La reforma constitucional y electoral 2013-2014 estableció el marco normativo y los procedimientos a los que se debe sujetar la credencialización de

² Datos relevantes acerca de la atención en módulos, así como de la actualización del padrón electoral y la lista nominal de electores, del 23 al 29 de mayo de 2017.

los mexicanos residentes en el extranjero, dando cauce a una de las principales demandas de los connacionales que sin la credencial para votar con fotografía no pueden ejercer a plenitud sus derechos político-electorales, además de que no disponen de un instrumento actualizado de identificación.

A partir de la reforma, el Instituto Nacional Electoral está generando y operando, en colaboración con la Secretaría de Relaciones Exteriores, los mecanismos para que los mexicanos residentes en el extranjero tramiten su credencial para votar y puedan, dado el momento, solicitar su registro al INE, mediante los mecanismos que la autoridad electoral determine, de inscripción al listado nominal de electores residentes en el extranjero para, así, ejercer su derecho al voto.

Tramitar la credencial permitirá a los mexicanos residentes en el extranjero ejercer el derecho a votar en las elecciones de presidente, senadores, gobernadores y jefe de gobierno de la Ciudad de México, cuyas legislaciones así lo determinen.

Es necesario distinguir la credencialización del derecho al voto. El segundo está plasmado como una prerrogativa constitucional de los mexicanos dentro o fuera del país con las modalidades que establezca la ley; la primera es el procedimiento técnico y jurídico para obtener el instrumento de identificación y elemento indispensable para poder ejercer el derecho al voto.

Con la aplicación de esta disposición se cumple un reto de la autoridad electoral: mantener actualizado el padrón electoral considerando la incorporación de los ciudadanos que viven en el extranjero, lo cual también será de utilidad para otras instituciones, como la Secretaría de Relaciones Exteriores.

El reto es consolidar un padrón de dichos mexicanos. Se están dando los primeros pasos, se está trabajando con el apoyo de la SRE y con los partidos políticos a fin de encontrar las mejores alternativas para incentivar no solo la solicitud de registro, sino la activación de la credencial para votar por parte del ciudadano, con el objetivo de que pueda ejercer tal derecho político-electoral a los cargos de elección popular a que tenga

derecho y no considere la credencial para votar con fotografía únicamente como un instrumento de identificación.

Respecto a la protección de datos personales de quienes tramiten su credencial, tanto en el territorio nacional como en el extranjero se establece la salvaguarda y protección correspondiente.

El Instituto Nacional Electoral, mediante la Comisión Nacional de Vigilancia, instaló un grupo de trabajo temporal para la credencialización de mexicanos residentes en el extranjero. Este grupo, junto con la Comisión del Registro Federal de Electores y con el Consejo General, se encargó de realizar las actividades necesarias para que se pudiera lograr la emisión de los acuerdos relativos a la credencialización.

El INE y la SRE firmaron el Convenio de Colaboración, documento que sienta las bases para la tramitación y expedición de las credenciales estableciendo un esquema de operación gradual que inició en las sedes diplomáticas de las ciudades de Estados Unidos de América donde se encuentra la mayor concentración de mexicanos migrantes.

El INE es el único responsable de elaborar la credencial para votar; la SRE solo colabora al momento de levantar la información y los datos de los solicitantes. La Secretaría no conserva información ni tiene facultades para determinar a quién se le entrega o no una credencial; el Instituto aplica los criterios establecidos en la Ley para emitir la credencial y es la única institución responsable de su entrega.

Conforme a los datos aquí presentados, se advierte que el procedimiento de credencialización reporta cifras importantes de trámites registrados de mexicanos residentes en el extranjero en las embajadas y oficinas consulares de México en el mundo.

La protección de los datos personales se lleva a cabo de conformidad con la reforma al artículo 16 constitucional y en el marco de la reciente legislación en materia de acceso a la información pública.

La implementación de esta importante reforma avanza satisfactoriamente rumbo a las elecciones de 2018, en las que se espera una amplia

participación de mexicanos que viven fuera de las fronteras nacionales. El reto será lograr que todos aquellos ciudadanos que han solicitado su credencial la activen y pidan su registro para votar en los próximos comicios.

Además, se deben redoblar esfuerzos para encontrar otras soluciones que permitan a la autoridad electoral erogar menos recursos en el envío de las credenciales mediante el esquema de mensajería, así como también buscar otras alternativas para su activación, garantizando que quien lo haga sea el ciudadano que la tramitó.

Asimismo, se debe mantener actualizado el padrón electoral mediante campañas de difusión que informen al ciudadano residente en el extranjero que su credencial solo tiene una vigencia de 10 años, y, por otro lado, hay que incrementar los esfuerzos con los diversos actores políticos a fin de encontrar mejores soluciones tanto para el voto de los mexicanos que viven fuera del país como para su credencialización.

Fuentes consultadas

- Alcocer, Jorge. 2005. *El voto de los mexicanos en el extranjero*. México: Nuevo Horizonte Editores.
- Andrade Morales, Yurisha y Jean Cadet Odimba On'etambalako Wets-hokonda, coords. 2015. *Los aportes de la reforma político electoral 2014*. México: Miguel Ángel Porrúa.
- Botello, Blanca Estela. 2016. "Inicia credencialización de mexicanos en el extranjero". *Crónica*, 9 de abril, sección Nacional.
- Calderón Chelius, Leticia, coord. 2003. *Votar en la distancia. La extensión de los derechos políticos a migrantes, experiencias comparadas*. México: Instituto Mora.
- CCJE. Centro de Capacitación Judicial Electoral. s. f. Resumen de la reforma político-electoral. Reforma constitucional en materia política-electoral 2014. Disponible en <http://portales.te.gob.mx/consultareforma2014/node/2898> (consultada el 21 de septiembre de 2016).

- CEEM. Código Electoral del Estado de Michoacán. 2017. México: Congreso del Estado de Michoacán.
- Congreso del Estado de Michoacán. 2006. *Agenda para la reforma electoral del Estado de Michoacán*. Morelia: Congreso del Estado de Michoacán.
- Consejo General del INE. 2015. Convenio específico, en materia del trámite de la credencial para votar por conducto de las representaciones de México en el exterior que celebran, por una parte, el Instituto Nacional Electoral, en lo sucesivo “el INSTITUTO”, representado en este acto por el doctor Lorenzo Córdova Vianello, presidente del Consejo General y el licenciado Edmundo Jacobo Molina, Secretario Ejecutivo, asistido por el Ingeniero René Miranda Jaimes, Director Ejecutivo del Registro Federal de Electores, y como testigo de honor el Consejero Electoral licenciado Enrique Andrade González; y por la otra, la Secretaría de Relaciones Exteriores, en los subsecuente “la Secretaría”, representada en este acto por su titular la Maestra Claudia Ruiz Massieu Salinas, asistida por el Doctor Carlos Pérez Verdía Canales, Subsecretario para América del Norte, y por la licenciada Olga Beatriz García Guillen, directora general de servicios consulares; a quienes actuando de manera conjunta se les denominará como “las partes”, al tenor de los siguientes antecedentes, declaraciones y clausulas. Disponible en <http://portalanterior.ine.mx/archivos2/portal/historico/contenido/recursos/IFE-v2/DERFE/DERFE-Varios/2016/Convenios/convenio-sre-credencial-extranjero-2015.pdf> (consultada el 15 de octubre de 2016).
- DERFE. Dirección Ejecutiva del Registro Federal de Electores. 2017. Informe Mensual de la Dirección Ejecutiva del Registro Federal de Electores. México: INE.
- DOF. Diario Oficial de la Federación. 1996a. Decreto por el que se reforma la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. 22 de agosto.
- . 1996b. Decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales. 22 de noviembre.

- . 2005. Decreto por el que se reforma el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales. 30 de junio.
- . 2014. Decreto que reforma la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales. 23 de mayo.
- Emmerich, Gustavo E. 2015. *Sufragio transnacional y extraterritorial*. México: UAM.
- García Orozco, Antonio. 1989. *Legislación electoral mexicana 1812-1988*. México: Adeo Editores.
- Guerrero Aguirre, Francisco Javier. 2013. *El voto de los mexicanos en el extranjero*. México: IFE/Universidad Anáhuac/Gobierno del Estado de Tlaxcala.
- IFE. Instituto Federal Electoral. 2012. Informe Final sobre el Voto de los Mexicanos Residentes en el Extranjero. Disponible en http://www.votoextranjero.mx/documents/52001/54166/01_Informe+Final+del+VMRE+VERSION+FINAL+nov12.pdf/c5680252-6299-4b1c-b1bd-79c03305da66 (consultada el 28 de septiembre de 2016).
- . 2009. *Retos del padrón electoral*. México: IFE.
- . 2013. Libro blanco del proceso electoral federal 2011-2012. Disponible en http://www.ine.mx/documentos/proceso_2011-2012/documentos/LibroBlanco_PEF2011-2012.pdf (consultada el 21 de septiembre de 2016).
- e IDEA Internacional. 2008. *Voto en el extranjero, el manual de IDEA internacional*. México: IFE/IDEA Internacional.
- INE. Instituto Nacional Electoral. 2015a. Acuerdo INE/CG875/2015. Modelo de credencial para votar desde el extranjero. México: INE.
- . 2015b. Acuerdo INE/CG1065/2015. Acuerdo del Consejo General del Instituto Nacional Electoral, por el que se aprueba el modelo de operación para la credencialización en el extranjero. México: INE.
- . 2017. *Informe de avance de la operación de credencialización en el extranjero*. (Documento de trabajo). México: INE.

- Informe Final de la Comisión de Especialistas que Estudia las Modalidades del Voto de los Mexicanos en el Extranjero. 1998. Disponible en http://www.votoextranjero.mx/documents/52001/54190/Informe+Final_Comisi%C3%B3n+de+Especialista_ModalidadesVMRE_1998.pdf/3fecfd22-d283-44bd-828d-14db5f53fcc6 (consultada el 20 de octubre de 2016).
- López Macías, Jesús Gerardo. 2004. *El voto de los mexicanos en el extranjero*. México: UANL/Instituto Electoral y de Participación Ciudadana de Coahuila/UADec.
- Rabasa, Emilio. 1976. *La Constitución y la dictadura. Estudio sobre la organización política de México*. 5.ª ed. México: Porrúa.
- RAE. Real Academia Española. 2001. *Diccionario de la lengua española*. 22.ª ed. Tomo I. México: Espasa Calpe.
- Sentencia SUP-RAP-18/2016. Recurrente: Partido Acción Nacional. Autoridad responsable: Consejo General del Instituto Nacional Electoral. Disponible en http://www.te.gob.mx/Informacion_judicial/sesion_publica/ejecutoria/sentencias/SUP-RAP-0018-2016.pdf (consultada el 13 de octubre de 2016).
- Sordo Cedeño, Reynaldo. 2010. El constitucionalismo centralista en la crisis del sistema federal. En *México: un siglo de historia constitucional. Estudios y perspectivas*, coords. Cecilia Noriega y Alicia Salmerón, 135-63. México: PJF/Instituto Mora.
- Zepeda, Aurora. 2016. "INE: voto extranjero influirá en el 2018". *Excélsior*, 12 de abril, sección Nacional.