



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

COMISIÓN NACIONAL DE VIGILANCIA

ACUERDO INE/CNV28/NOV/2019

Acuerdo de la Comisión Nacional de Vigilancia por el que se recomienda al Consejo General del Instituto Nacional Electoral, modifique el Modelo de Operación para la Credencialización en el Extranjero, aprobado mediante diverso INE/CG1065/2015

ANTECEDENTES

1. **Aprobación del Modelo de Operación para la Credencialización en el Extranjero.** El 16 de diciembre de 2015, el Consejo General de este Instituto aprobó, mediante Acuerdo INE/CG1065/2015, el Modelo de Operación de Credencialización en el Extranjero.
2. **Aprobación de los mecanismos para la entrega y activación de la Credencial para Votar desde el Extranjero.** El 17 de marzo de 2016, la Junta General Ejecutiva de este Instituto aprobó, mediante Acuerdo INE/JGE63/2016, los mecanismos para la entrega y activación de la Credencial para Votar desde el Extranjero.
3. **Análisis de la propuesta de modificación del Modelo de Operación para la Credencialización en el Extranjero.** Los días 30 de septiembre, 23 de octubre y 6 de noviembre de 2019, las y los integrantes del Grupo de Trabajo de Procesos Tecnológicos revisaron y analizaron la propuesta de modificación del Modelo de Operación de Credencialización en el Extranjero.
4. **Presentación del Proyecto de Acuerdo.** El 6 de noviembre de 2019, las y los integrantes del Grupo de Trabajo de Operación en Campo manifestaron su posicionamiento de someter a la consideración de este órgano de vigilancia, el *"Proyecto de Acuerdo de la Comisión Nacional de Vigilancia por el que se recomienda al Consejo General del Instituto Nacional Electoral, modifique el Modelo de Operación para la Credencialización en el Extranjero, aprobado mediante diverso INE/CG1065/2015"*.



CONSIDERANDOS

PRIMERO. Competencia.

Esta Comisión Nacional de Vigilancia (CNV) es competente para recomendar al Consejo General del Instituto Nacional Electoral (INE), modifique el Modelo de Operación para la Credencialización en el Extranjero (MOCE), aprobado mediante Acuerdo INE/CG1065/2015, conforme a lo dispuesto por los artículos 41, párrafo tercero, base V, Apartado A, párrafo segundo de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 158, párrafos 1, incisos a), b) y f), así como 2 de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales (LGIPE); 4, párrafo 1, fracción IV, apartado A, inciso a); 75, párrafo 1; 76, párrafo 2, inciso e), f) y p); 77 y 78, párrafo 1, incisos a), b), h), i) y q) del Reglamento Interior del Instituto Nacional Electoral (RIINE) y 19, párrafo 1, inciso b) del Reglamento de Sesiones y Funcionamiento de las Comisiones de Vigilancia del Registro Federal de Electores.

SEGUNDO. Razones jurídicas que sustentan la determinación.

El artículo 34 de la CPEUM establece que son ciudadanas y ciudadanos de la República los varones y mujeres que además de poseer la calidad de mexicanos, hayan cumplido 18 años y tengan un modo honesto de vivir.

En el artículo 35, fracciones I y II de la CPEUM, se prevé que son derechos de las y los ciudadanos, entre otros, votar en las elecciones populares y poder ser votados para todos los cargos de elección popular, teniendo las calidades que establezca la ley.

En ese contexto, en el artículo 36, fracción III del citado ordenamiento constitucional, se consideran como obligaciones de las y los mexicanos las de votar en las elecciones populares en los términos que establezca la ley.

Así, el artículo 41, párrafo tercero, base V, Apartado A, párrafo primero de la CPEUM, señala que el INE es un organismo público autónomo dotado de personalidad jurídica y patrimonio propios, en cuya integración participan el Poder Legislativo de la Unión, los Partidos Políticos Nacionales, así como las y los ciudadanos, en los términos que ordene la ley. En el ejercicio de esta función estatal, la certeza, legalidad, independencia, imparcialidad, máxima publicidad y objetividad serán principios rectores.



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

Por su parte, el Apartado B, inciso a), numeral 3 de la misma base, así como el artículo 32, párrafo 1, inciso a), fracción III de la LGIPE, disponen que para los procesos electorales federales y locales le corresponde al INE, en los términos que establecen la propia CPEUM y las leyes, el Padrón Electoral y la Lista Nominal de Electores.

En el artículo 1, párrafo 1 de la LGIPE, se determina que las disposiciones establecidas en esa misma ley, son de orden público y de observancia general en el territorio nacional y para las y los ciudadanos que ejerzan su derecho al sufragio en territorio extranjero.

El artículo 9, párrafo 1 de la LGIPE indica que para que las y los ciudadanos puedan ejercer su derecho al voto, deberán estar inscritos en el Registro Federal de Electores y contar con su Credencial para Votar.

Para este propósito, el artículo 30, párrafo 1, incisos a), c) y d) de LGIPE alude que el INE tiene, entre otros fines, contribuir al desarrollo de la vida democrática; integrar el Registro Federal de Electores y asegurar a las y los ciudadanos el ejercicio de sus derechos político-electorales, así como vigilar el cumplimiento de sus obligaciones.

El artículo 44, párrafo 1, incisos l), gg) y jj) de la propia LGIPE menciona que el Consejo General tiene, dentro de sus atribuciones, la de dictar los Lineamientos relativos al Registro Federal de Electores, aprobar y expedir Reglamentos, Lineamientos y Acuerdos para establecer las facultades previstas en el Apartado B de la Base V del artículo 41 de la CPEUM.

Adicionalmente, el artículo 54, párrafo 1, incisos b), c) y d) de LGIPE instruye que la Dirección Ejecutiva del Registro Federal de Electores (DERFE) tiene, entre otras atribuciones, la de formar, revisar, actualizar el Padrón Electoral y expedir la Credencial para Votar conforme al procedimiento establecido en el Libro Cuarto de la misma ley.

El artículo 127, párrafo 1 de la LGIPE, refiere que el Registro Federal de Electores será el encargado de mantener actualizado el Padrón Electoral.

El artículo 128, párrafo 1 de la LGIPE estipula que en el Padrón Electoral constarán la información básica de los varones y mujeres mexicanos, mayores de 18 años que han presentado la solicitud a que se refiere el artículo 135 de la misma ley, agrupados en dos secciones, la de ciudadanos residentes en México y la de ciudadanos residentes en el extranjero.

No



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

De acuerdo con lo previsto en el artículo 129, párrafo 1 de la LGIPE, el Padrón Electoral se formará mediante la aplicación de la técnica censal total o parcial, la inscripción directa y personal de las y los ciudadanos, y la incorporación de los datos que aporten las autoridades competentes relativos a fallecimientos o habilitaciones, inhabilitaciones y rehabilitaciones de derechos políticos de la ciudadanía.

El artículo 130 de la LGIPE estipula que las y los ciudadanos están obligados a inscribirse en el Registro Federal de Electores y a informar a éste de su cambio de domicilio dentro de los treinta días siguientes a que éste ocurra; asimismo, las y los ciudadanos participarán en la formación y actualización del Padrón Electoral en los términos de las normas reglamentarias correspondientes.

De conformidad con lo establecido en el artículo 131, párrafo 1 de la LGIPE, el INE debe incluir a las y los ciudadanos en las secciones del Registro Federal de Electores y expedirles la Credencial para Votar.

De la misma manera, el artículo 131 de la LGIPE, establece en su párrafo 2 que la Credencial para Votar es el documento indispensable para que los ciudadanos puedan ejercer su derecho de voto.

En términos del artículo 133, párrafo 1 de la LGIPE, el INE se encargará de formar y administrar el Padrón Electoral y la Lista Nominal de Electores.

Con base en el párrafo 3 del artículo 133 de la LGIPE, es obligación del INE y de los Organismos Públicos Locales (OPL) brindar las facilidades necesarias a las y los ciudadanos mexicanos residentes en el extranjero para realizar los trámites que les permitan formar parte del Padrón Electoral y de la Lista Nominal de Electores desde el Extranjero.

El párrafo 4 del precepto legal antes citado, establece que el INE a través de la comisión respectiva, de la DERFE y de esta CNV, verificará el registro de los ciudadanos mexicanos residentes en el extranjero en el Padrón Electoral para conformar la Lista Nominal de Electores tanto a nivel federal como local.

Con fundamento en el artículo 134, párrafo 1 de la LGIPE con base en el Padrón Electoral, la DERFE expedirá, en su caso, las Credenciales para Votar. En este sentido, las y los ciudadanos tendrán la obligación de acudir a las oficinas o Módulos de Atención Ciudadana que determine el INE, a fin de solicitar y obtener su Credencial para Votar, como bien lo dispone el artículo 136, párrafo 1 de la misma ley.

16



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

El artículo 135 de la LGIPE advierte que para la incorporación al Padrón Electoral se requerirá solicitud individual en que consten firma, huellas dactilares y fotografía de la o el ciudadano, de conformidad con el artículo 140 de dicha Ley. Cuando se trate de las y los ciudadanos residentes en el extranjero, el INE y los OPL brindarán las facilidades para que la recepción de la firma y las huellas dactilares se haga desde el extranjero.

Aunado a lo anterior, el artículo 136, párrafo 2 de la LGIPE señala que la o el ciudadano deberá identificarse y presentar los documentos que determine la CNV para solicitar la Credencial para Votar. La DERFE conservará copia digitalizada de los documentos presentados.

En el párrafo 8 del artículo 136 de la LGIPE se estipula que las y los ciudadanos residentes en el extranjero deberán dar cumplimiento al procedimiento para solicitar y obtener la Credencial para Votar, a través de los medios que determine la DERFE con la aprobación de la Comisión Nacional de Vigilancia.

El artículo 137, párrafo 2 de la LGIPE, establece que las Listas Nominales de Electores se formularán por distritos y por secciones electorales. En el caso de las y los ciudadanos mexicanos residentes en el extranjero, el listado se formulará por país de residencia y por entidad federativa de referencia, si la Credencial para Votar se expidió o renovó desde el extranjero, o por el distrito electoral que aparece en su Credencial para Votar, si fue expedida en territorio nacional.

En términos del artículo 138, párrafo 1 de la LGIPE, a fin de actualizar el Padrón Electoral, este Instituto, a través de la DERFE realizará anualmente, a partir del día 1º de septiembre y hasta el 15 de diciembre, una campaña intensa para convocar y orientar a la ciudadanía a cumplir con sus obligaciones.

De acuerdo con el artículo 139, párrafo 1 de la LGIPE, las y los ciudadanos podrán solicitar su inscripción en el Padrón Electoral, en periodos distintos a los de actualización que refiere el artículo 138 de la misma ley, desde el día siguiente al de la elección, hasta el día 30 de noviembre del año previo de la elección federal ordinaria.

El artículo 140, párrafo 1 de la LGIPE aduce que la solicitud de incorporación al Padrón Electoral se hará en una forma individual en la que se asentarán los siguientes datos: apellido paterno, apellido materno y nombre completo; lugar y fecha de nacimiento; edad y sexo; domicilio actual y tiempo de residencia; ocupación; en su



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

caso, el número y fecha del certificado de naturalización, firma y, en su caso, huellas dactilares y fotografía del solicitante.

En el caso de las y los ciudadanos mexicanos residentes en el extranjero, el inciso b) de la disposición aludida en el párrafo que precede, refiere que éstos deberán acreditar la entidad federativa correspondiente a su lugar de nacimiento. Aquéllas y aquellos que nacieron en el extranjero y nunca han vivido en territorio nacional, deberán acreditar la entidad federativa de nacimiento de la o el progenitor mexicano. Cuando ambos progenitores sean mexicanos, señalará la de su elección, en definitiva.

El artículo 156, párrafo 1, incisos a) y b) de la LGIPE, mandata que la Credencial para Votar deberá contener, cuando menos, la entidad federativa, municipio y localidad que corresponden al domicilio. En el caso de las y los ciudadanos residentes en el extranjero, deberá contener el país en el que residen y la entidad federativa de su lugar de nacimiento. Aquéllas y aquellos que nacieron en el extranjero y nunca han vivido en territorio nacional, deberán acreditar la entidad federativa de nacimiento de la o el progenitor mexicano. Cuando ambos progenitores sean mexicanos, señalará la de su elección, en definitiva. En el caso de los ciudadanos residentes en el extranjero, no será necesario incluir el dato referente a la sección electoral.

Adicionalmente, el mismo artículo 156 de la LGIPE, en su párrafo 2, señala que la Credencial para Votar contendrá, entre otros, la leyenda "Para Votar desde el Extranjero".

Por último, el artículo 334, párrafo 4 de la LGIPE establece que las y los mexicanos residentes en el extranjero podrán tramitar su Credencial para Votar, debiendo cumplir con los requisitos señalados en el artículo 136 del mismo ordenamiento. Además, el párrafo 5 del artículo en comento dispone que la DERFE establecerá en las embajadas y consulados de México en el extranjero, los mecanismos necesarios para el trámite de credencialización. Con ese objeto, el INE celebrará con la Secretaría de Relaciones Exteriores (SRE) los acuerdos correspondientes.

Con base en los preceptos constitucionales y legales aludidos, se desprende que esta CNV válidamente puede recomendar al Consejo General del INE, modifique el MOCE, aprobado mediante Acuerdo INE/CG1065/2015.



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

TERCERO. Motivos para recomendar al Consejo General del INE la modificación del MOCE.

Con la promulgación de la LGIPE, que deriva de la reforma electoral del año 2014, se modificó el procedimiento del voto para las y los mexicanos residentes en el extranjero. Una de las innovaciones más importantes consiste en que las y los connacionales en el exterior ya no tendrán que venir a México para obtener su Credencial para Votar, ya que se garantizó el derecho de tramitarla en la embajada o consulado del lugar donde reside.

Como resultado de esa reforma electoral, el 16 de diciembre de 2015, el Consejo General del INE aprobó, mediante Acuerdo INE/CG1065/2015, el MOCE, cuyo objetivo radica principalmente en garantizar el ejercicio de los derechos político-electorales de las y los ciudadanos mexicanos residentes en el extranjero, a través de la credencialización fuera del país.

En ese sentido, en el MOCE se determinan los procedimientos operativos para la inscripción y la actualización de la sección del Padrón Electoral de las y los ciudadanos residentes en el extranjero, así como la obtención de la Credencial para Votar desde el Extranjero (CPVE); de manera que se contribuye a consolidar a este instrumento como el medio de identificación de los connacionales en el exterior.

Cabe señalar, que el INE, a través de la DERFE, y en colaboración con la SRE, son las instancias encargadas de llevar a cabo el MOCE, en atención a los principios de certeza, legalidad, independencia, imparcialidad, objetividad y máxima publicidad que rigen la función electoral.

De esta manera, el INE coordina las actividades tendentes a la credencialización en el extranjero con el apoyo y colaboración de la SRE, en el marco del convenio interinstitucional vigente; aunado a ello, el INE mantiene informada a la CNV, que en el ámbito de sus atribuciones vigila que las actividades operativas se apeguen a las disposiciones previstas en la LGIPE y demás normatividad aplicable.

En ese sentido, como parte de los análisis que se han llevado de manera conjunta con las representaciones de los partidos políticos acreditadas ante esta CNV, se ha identificado la necesidad de implementar acciones que permitan fortalecer el procedimiento para la entrega de la CPVE, ya que de los 1,069,173 trámites de credencial que ha recibido este Instituto, únicamente se han entregado a la ciudadanía 881,303 CPVE, con corte al 31 de octubre de 2019.



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

No obstante, derivado de una investigación de mercado que la DERFE realizó sobre el servicio de distribución y entrega de la CPVE, se obtuvo que las empresas de mensajería no asegurarían su participación en los procesos de licitación futuros si este Instituto continúa requiriendo un servicio que no se apega a los estándares internacionales de servicio de mensajería. De esa manera, condicionarían su participación a que esta autoridad electoral acepte costos y condiciones que difícilmente podrían ser atendidos por la misma.

Para dar solución a lo anterior, esta CNV plantea acciones de mejora al MOCE, específicamente a los mecanismos de entrega y confirmación de la recepción de la CPVE, con la finalidad de brindar las facilidades necesarias a las y los ciudadanos residentes en el extranjero para realizar los trámites que les permitan formar parte del Padrón Electoral y de la Lista Nominal de Electores desde el Extranjero, además de fortalecer la certeza respecto a la tenencia de la CPVE, para lo cual se exponen las siguientes propuestas de modificación para su respectivo fortalecimiento.

Primeramente, se advierte la necesidad de establecer que para la distribución y entrega de la CPVE, la empresa de mensajería que contrate el INE, entregará dicho instrumento electoral en el domicilio de residencia o el domicilio alternativo que indicó de manera expresa la o el ciudadano en su Solicitud Individual de Inscripción o Actualización al Registro Federal de Electores desde el Extranjero (Solicitud Individual), y en caso de que no pueda entregarse en el domicilio de residencia o el domicilio alternativo, la CPVE estará a disposición en la oficina que determine la empresa de mensajería a través del servicio "Ocurre", para que allí se entregue a la o al ciudadano, conforme a los términos que se establezcan en el contrato de servicio correspondiente.

Igualmente, derivado de las conclusiones que este Instituto se allegó de la investigación, anteriormente referida, se encontró que de una manera efectiva y segura de que la ciudadanía residente en el extranjero reciba la CPVE, particularmente en los Estados Unidos de América, se realice mediante el depósito de la pieza que contiene su credencial en un apartado postal o P.O. BOX, que la o el ciudadano señale de manera expresa su solicitud individual.

Al respecto, el apartado postal o P.O.Box consiste en una caja ubicada en algunas oficinas postales, donde las personas pueden recoger paquetería o documentos las 24 horas, todos los días del año. Para contratar dicho servicio, la o el interesado llena un formulario y realiza el pago correspondiente de manera directa con la oficina postal, quién le requiere un medio de identificación con fotografía y un comprobante de su domicilio. A su vez, esta forma de



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

entrega contempla mecanismos de acceso y de seguridad adecuados para el manejo de documentos o instrumentos similares a la CPVE. En ese sentido, este instituto estima conveniente ofrecer la opción de la entrega de la CPVE en un apartado postal o P.O. Box, siempre y cuando así lo señale la o el ciudadano en la Solicitud Individual.

Con base en lo anterior, en primera instancia se propone incorporar dentro del apartado **"1. Definiciones y Procedimientos Generales"** del MOCE, un sub-apartado denominado **"Mecanismo de entrega de la CPVE"**, en el que se indique que el mecanismo de entrega de la CPVE será en los siguientes sitios:

- a) Domicilio de residencia;
- b) Domicilio alternativo, y
- c) Oficina de la empresa de mensajería ("Ocurre").
- d) Apartado postal o P.O. Box

En esa tesitura, en el sub-apartado **"4.5 Entrega"** del apartado **"4. Actividades Operativas"** del MOCE, se valora oportuno precisar que, para la distribución y entrega de la CPVE, el servicio de mensajería que contrate el INE deberá realizar su recolección en el Centro de Producción de Credenciales, para entregarla en alguno de los lugares que se citan a continuación:

- a) El domicilio de residencia o el domicilio alternativo que indicó de manera expresa la o el ciudadano en su Solicitud Individual, y
- b) En caso de que no pueda entregarse en el domicilio de residencia o el domicilio alternativo, la CPVE estará a disposición en la oficina que determine la empresa de mensajería a través del servicio "Ocurre", para que allí se entregue a la o al ciudadano, conforme a los términos que se establezcan en el contrato de servicio correspondiente.
- c) El apartado postal o P.O. Box que señaló de manera expresa la o el ciudadano en su Solicitud Individual, como mecanismo de entrega de la CPVE.

Para ello, se considera pertinente especificar en el mismo apartado, que el INE deberá requerir a la empresa de mensajería correspondiente, la notificación de que la CPVE fue entregada en el domicilio referido por la o el ciudadano, con los datos que permitan corroborar su entrega; aunado de que la DERFE conserve un registro de dicha notificación para dar seguimiento adecuado al trámite. En el caso de la entrega de la CPVE en el apartado postal o P.O. Box que refiera la o el ciudadano en su Solicitud Individual, también se estima conveniente que el INE requiera a la empresa



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

de mensajería el comprobante que ampare que dicha credencial fue depositada en la oficina postal correspondiente.

También, se estima necesario asentar en el mismo apartado del MOCE que el INE tendrá que implementar un mecanismo para que las y los ciudadanos efectúen la confirmación de la recepción de su CPVE; además de que la DERFE procesará esos registros en la base de datos del Padrón Electoral, para su incorporación en la Sección del Padrón Electoral de las y los Ciudadanos Residentes en el Extranjero (SPECRE).

Para sustentar lo anterior, es pertinente señalar que la Sala Superior del TEPJF, en la sentencia recaída en el expediente SUP-RAP-18/2016, mediante la cual se confirmó el Acuerdo INE/CG1065/2015 por el que el Consejo General del INE aprobó el MOCE, se pronunció en el sentido de que no se vulnera el principio de certeza con la entrega de la CPVE a través del servicio de mensajería, ya que este procedimiento se complementa con un mecanismo de verificación de la recepción de la credencial.

De esta forma, al existir mecanismos para que el INE verifique que la o el ciudadano ya cuenta en su poder con la CPVE que había solicitado y recibido con anterioridad, constituyen mejoras en aspectos operativos que permitirán garantizar el otorgamiento de la CPVE a través del medio que haya elegido de manera expresa la o el ciudadano en su Solicitud Individual.

Finalmente, en el apartado **“5. Procedimientos relacionados con la conformación de la Lista Nominal de Electores Residentes en el Extranjero”**, se considera conveniente indicar que, una vez que se conforme la recepción de la CPVE por parte de la o del ciudadano residente en el extranjero, el INE, a través de la DERFE, incluya dicho registro en la SPECRE, asegurando con ello la inscripción en dicho instrumento al haber concluido con las etapas de la credencialización, así como su incorporación en la Lista Nominal de Electores Residentes en el Extranjero, en cada proceso electoral que corresponda para que, con ello, las y los connacionales se encuentren en condiciones de ejercer sus derechos políticos-electorales.

Por lo expuesto, resulta oportuno que esta CNV recomiende al Consejo General del INE, apruebe la modificación al Acuerdo INE/CG1065/2015 relativo al Modelo de Operación para la Credencialización en el Extranjero (MOCE), en los términos del **Anexo** del presente Acuerdo, el cual acompaña al mismo.

En razón de las consideraciones expuestas, esta Comisión Nacional de Vigilancia, en ejercicio de sus facultades, emite los siguientes:



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

ACUERDOS

PRIMERO. Se recomienda al Consejo General del Instituto Nacional Electoral, modifique el Modelo de Operación para la Credencialización en el Extranjero (MOCE), aprobado mediante Acuerdo INE/CG1065/2015, de conformidad con el **Anexo** que se acompaña al presente y forma parte integral del mismo.

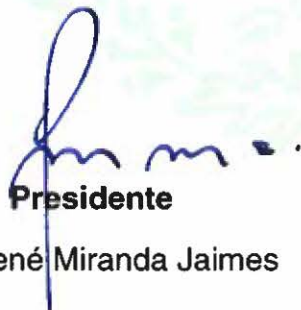
SEGUNDO. Publíquese el presente Acuerdo en la Gaceta del Instituto Nacional Electoral, en el Portal de las Comisiones de Vigilancia y en la página electrónica del Instituto Nacional Electoral.

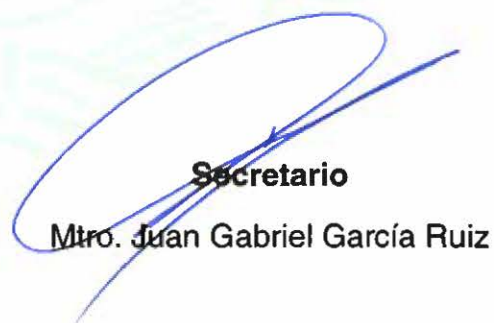
APROBADO EN LO GENERAL POR UNANIMIDAD DE VOTOS.

APROBADO EN LO PARTICULAR POR MAYORIA DE VOTOS, LA INCORPORACIÓN DEL P.O. BOX COMO MECANISMO DE ENTREGA DE LA CREDENCIAL.

CON EL VOTO A FAVOR DEL PARTIDO ACCIÓN NACIONAL, PARTIDO REVOLUCIONARIO INSTITUCIONAL, PARTIDO DE LA REVOLUCIÓN DEMOCRÁTICA, MORENA Y PRESIDENCIA DE LA COMISIÓN NACIONAL DE VIGILANCIA.

CON EL VOTO EN CONTRA DEL, PARTIDO DEL TRABAJO, PARTIDO VERDE ECOLOGISTA DE MÉXICO Y MOVIMIENTO CIUDADANO.


Presidente
 Ing. René Miranda Jaimes


Secretario
 Mtro. Juan Gabriel García Ruiz

El presente Acuerdo fue aprobado en la Sesión Ordinaria de la Comisión Nacional de Vigilancia, celebrada el 11 de noviembre de 2019.