

JORGE CARPIZO: INSPIRADOR DE LA CREACIÓN DE LOS ÓRGANOS CONSTITUCIONALES AUTÓNOMOS

Mauricio FARAH GEBARA

I. INTRODUCCIÓN

Jorge Carpizo es, sin lugar a dudas, uno de los personajes más notables de la vida política y jurídica del México de los últimos años. Su legado puede apreciarse en diferentes campos de la vida nacional: el político, el jurídico, el académico e incluso el diplomático. Su amplia trayectoria profesional da cuenta de que fue un jurista innovador, dotado de una gran versatilidad y una marcada vocación por el servicio público. En este ensayo no me ocuparé de explicar los logros que alcanzó cuando se desempeñó como procurador general de la República, embajador en Francia, rector de la UNAM o ministro de la Suprema Corte de Justicia de la Nación. Me parece que existen otras voces más autorizadas que la mía para llevar a cabo esa tarea. Más bien, en este trabajo exploro la influencia del doctor Carpizo en la construcción de dos instituciones públicas que, con el paso del tiempo, se han convertido en todo un referente de la escena pública en México. Me refiero a la Comisión Nacional de los Derechos Humanos (CNDH)¹ y al Instituto Federal Electoral (IFE).

Dada la centralidad que hoy día tienen tanto la CNDH como el IFE en nuestra vida política, vale la pena revisar el legado que el doctor Carpizo dejó en ambas instituciones durante el tiempo en que las dirigió. Estas instituciones son importantes en nuestro país no solo por la gran legitimidad y el marcado respaldo social con el que cuentan, sino también porque fueron las precursoras de un modelo institucional que, hoy por hoy, se ha convertido en un sello distintivo del constitucionalismo mexicano: los órganos constitucionales autónomos.

¹ La denominación original fue Comisión Nacional de Derechos Humanos. El nombre actual, esto es, Comisión Nacional de *los* Derechos Humanos es consecuencia de la reforma constitucional de 1999.

II. LOS AÑOS EN LA CNDH (1990-1992)

Es indudable que los derechos humanos son un eje fundamental de cualquier Estado de derecho. Su vigencia garantiza una vida digna para los integrantes de la sociedad. De ahí que su protección represente una exigencia hecha al Estado de proveer y mantener las condiciones necesarias a fin de que las personas puedan gozarlos. La naturaleza casi universal de la figura del *ombudsman*, apareció en nuestro país hasta el último cuarto del siglo XX. Esto no significa que los derechos humanos dejaran de ser reconocidos en los ordenamientos legales mexicanos. De hecho, justo hace 200 años, en *Los Sentimientos de la Nación*, redactados en 1813 por José María Morelos, se establecieron la abolición de la esclavitud y la prohibición de la tortura. Asimismo, en las Constituciones de 1824, 1857 y 1917, quedaron plasmados principios fundamentales: la seguridad jurídica, la libertad, los derechos económicos y sociales; sustentado sobre la base de la igualdad de todos los mexicanos ante la ley.

Vale la pena recuperar algunos antecedentes de instituciones defensoras de los derechos humanos tanto a nivel local como federal. La más remota es la Procuraduría de los Pobres de San Luis Potosí cuya existencia fue aprobada en 1847 por el congreso de esa entidad federativa a propuesta del diputado Ponciano Arriaga. De manera más reciente tenemos la creación en 1979 de una Dirección para la Defensa de los Derechos Humanos en Nuevo León, así como la Procuraduría de Vecinos de la ciudad de Colima en 1984. Al año siguiente, el Consejo Universitario de la UNAM estableció la Defensoría de los Derechos Universitarios, en 1988 se creó la Procuraduría de Protección Ciudadana del estado de Aguascalientes y en 1989 la Procuraduría Social del Departamento del Distrito Federal.

En el ámbito federal, fue en los primeros meses de 1989 cuando se dio el primer paso a fin de crear una institución que tutelara la vigencia de los derechos humanos. Es preciso tener en mente que los últimos años de la década de 1980 se caracterizaron por un grave aumento en el número de violaciones a los derechos humanos, particularmente las relacionadas con la procuración de justicia y las labores policíacas.² La

² Carpizo, Jorge, “La reforma constitucional de 1999 a los organismos protectores de los derechos humanos”, *Cuestiones Constitucionales*, núm. 3, julio-diciembre 2000, p. 28.

administración de Carlos Salinas (1988-1994) intentó hacer frente a esta situación. De ahí que en febrero de 1989 se creara la Dirección General de Derechos Humanos, dependiente de la Secretaría de Gobernación (Segob), a esta oficina se le atribuyeron, entre otras funciones, las de recibir y atender las quejas sobre violaciones de derechos humanos que presentaran particulares e instituciones privadas, además de tener como facultad la de proponer al titular de la Segob las acciones necesarias para su inmediata resolución, así como formular las iniciativas, programas, acciones y mecanismos que contribuyeran a la planeación de la política de derechos humanos a nivel nacional.³

Aunque la creación de una oficina al interior del gobierno federal fue un buen principio, la gravedad de la situación ameritaba medidas más contundentes, sobre todo si se considera que, durante esos años, tuvieron lugar varios casos que indignaron a la opinión pública, particularmente el asesinato de la abogada Norma Corona, luchadora de los derechos humanos de Sinaloa. Así, por decreto presidencial del 5 de junio de 1990,⁴ apareció por vez primera en la legislación federal la figura del *ombudsman*, al fundarse la Comisión Nacional de Derechos Humanos (CNDH).

Creada originalmente como órgano desconcentrado dependiente de la Segob, a la CNDH se le atribuyeron las facultades de promover y vigilar el cumplimiento de la política nacional en materia de respeto y defensa de los derechos humanos. A fin de que la primera experiencia de un *ombudsman* nacional tuviera posibilidades de éxito, era fundamental que la institución estuviera encabezada por alguien que contara con el respeto en todos los ámbitos. De acuerdo a Carlos Salinas: “Invité a que presidiera la CNDH a Jorge Carpizo... Su prestigio nacional e internacional de hombre comprometido con la verdad y el derecho lo convertía en una clara promesa de seriedad y eficacia”.⁵

En su discurso de toma de posesión como el primer *ombudsman*, Jorge Carpizo señaló que la defensa de los derechos humanos en nuestro país iba en serio. La sociedad mexicana comenzó a constatar los resultados. En el primer semestre de vida, 397 quejas fueron concluidas y 33 recomendaciones expedidas. En relación con estas últimas, entre las más importantes fueron las dirigidas a la Procuraduría General de la República (PGR) respecto a los casos de la familia Quijano Santoyo, Rubén

³ *Diario Oficial de la Federación*, 13 de febrero de 1989.

⁴ *Diario Oficial de la Federación*, 6 de junio de 1990.

⁵ Salinas de Gortari, Carlos, *México. Un paso difícil a la modernidad*, México, Plaza y Janés, 2000, p. 330.

Oropeza Hurtado y el de la población de Aguililla en Michoacán.⁶ De manera paralela, fueron creados diversos programas especiales de investigación como el de agravio a periodistas y defensores civiles de derechos humanos; de presuntos desaparecidos; contra la tortura y de supervisión al sistema penitenciario.

A lo largo de su segundo semestre de vida, la CNDH liderada por Jorge Carpizo siguió dando resultados. Fueron concluidas 670 quejas y se emitieron 51 recomendaciones, entre las que destacan cuatro relativas a diversos grupos indígenas y seis relacionadas con homicidios de periodistas.⁷ A lo largo de esos meses, fueron establecidos los programas especiales relativos a asuntos indígenas, de beneficios anticipados de libertad a sentenciados, de defensa de la niñez, sobre el libro de texto gratuito y de capacitación. En tan solo un año, la CNDH ganó la confianza de la sociedad que comenzó a hacerla suya.⁸ Bajo la batuta de Jorge Carpizo, las investigaciones se llevaron a cabo con profundidad y seriedad, mientras que las recomendaciones destacaban por su ordenada estructuración y estricta fundamentación legal.

Las atribuciones de la CNDH respecto al fomento de la cultura de los derechos humanos fueron ejercidas a cabalidad. Se estableció un ambicioso programa de publicaciones (algunas eran cartillas redactadas en términos muy sencillos que enumeraban los derechos de los distintos grupos vulnerables). Se organizaron congresos, conferencias, foros y simposios en todo el territorio nacional. En los programas difundidos por los medios masivos de comunicación se multiplicaron las intervenciones de los funcionarios de la CNDH, con el doctor Carpizo a la cabeza. También se editaron diversos videos en torno a los derechos propios de los individuos, cuya difusión permitió aumentar la capacitación entre los servidores públicos más directamente relacionados con su respeto.⁹ Durante los siguientes seis meses, el número de quejas concluidas ascendió a 1992, mientras que el de recomendaciones se ubicó en 75.¹⁰

⁶ Comisión Nacional de Derechos Humanos, *Primer Informe Semestral*, México, junio-diciembre de 1990, pp. 17-23.

⁷ Comisión Nacional de Derechos Humanos, *Segundo Informe Semestral*, México, diciembre de 1990-junio de 1991, pp. 28-40.

⁸ Carpizo, Jorge, *op. cit.*, p. 29.

⁹ Comisión Nacional de Derechos Humanos, *Cuarto Informe Semestral*, México, diciembre de 1991-junio de 1992, pp. 191-198.

¹⁰ Comisión Nacional de Derechos Humanos, *Tercer Informe Semestral*, México, junio-diciembre de 1991, pp. 16-20.

Con poco más de un año de vida, los integrantes del Consejo de la CNDH¹¹ estimaron que era necesario hacer una revisión del marco jurídico que regulaba su funcionamiento. En consecuencia, giraron instrucciones para que su presidente, Jorge Carpizo, elaborara un proyecto de ley orgánica. El documento en cuestión fue discutido por los consejeros quienes lo aprobaron de manera unánime. Se presentó ante el presidente de la República quien no solo lo aceptó públicamente, sino que también propuso que se considerara la idea de incluir la figura del *ombudsman* en el texto constitucional, ofrecimiento aceptado por los consejeros y el presidente de la CNDH.¹²

De conformidad con lo anterior, el 19 de noviembre de 1991 el presidente de la República presentó ante la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión una iniciativa para regular en el texto constitucional la existencia de la CNDH, creando para ello un sistema no jurisdiccional de protección de los derechos humanos en todo el territorio nacional. El principal objetivo fue estatuir al máximo nivel normativo la existencia y funcionamiento de instituciones que, en los diversos ámbitos de gobierno, coadyuvaran a materializar uno de los propósitos fundamentales del Estado: promover y preservar los derechos humanos, así como garantizar su pleno ejercicio. La propuesta señalaba la necesidad de construir una nueva relación con la sociedad por la vía del derecho, único medio que da permanencia efectiva a la transformación, fomenta la dignidad y libertad de los individuos y da sustento a la promoción de la justicia.

Aun cuando la CNDH había trabajado por un poco menos de dos años, la iniciativa valoraba no solo que había alcanzado resultados importantes, sino también que la experiencia adquirida durante ese lapso permitía dar otro paso más hacia su mejora. De ahí que planteara que el artículo 102 de la Constitución se dividiera en dos apartados: el “A” que recogía el texto que contemplaba la organización y atribuciones del Ministerio Público de la Federación, y el “B” para establecer la creación de organismos protectores de derechos humanos. Se trataba de crear un organismo federal cuya estructura se regularía a partir de una ley expedida por el Congreso de la Unión, y organismos equivalentes a nivel local, creados por las legislaturas de las entidades federativas. Además

¹¹ El Consejo fundador quedó integrado por Héctor Aguilar Camín, Guillermo Bonfil Batalla, Carlos Escandón Domínguez, Carlos Fuentes Macías, Javier Gil Castañeda, Óscar González Cesar, Carlos Payán Verver, Salvador Valencia y Rodolfo Stavenhagen.

¹² Carpizo, Jorge, *op. cit.*, p. 30.

de precisar que la competencia de estos organismos excluía las materias electoral, laboral y jurisdiccional, la iniciativa presidencial proponía que el organismo creado por el Congreso de la Unión conocería de las inconformidades presentadas en contra de las resoluciones emitidas por los 32 organismos de las entidades federativas.

La reforma al artículo 102 de la Constitución fue aprobada en la Cámara de Diputados el 13 de diciembre de 1991 por 299 votos a favor, 55 a favor con reserva y tres en contra. La Cámara de Senadores hizo lo propio el 19 de diciembre de 1991 de manera unánime, enviándose a las legislaturas de las entidades federativas. Una vez computados los votos favorables de los congresos locales, el decreto fue publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 28 de enero de 1992. El 22 de abril de 1992, a menos de tres meses del inicio de vigencia de la reforma al artículo 102 constitucional, el presidente de la República envió al Senado una iniciativa de Ley Orgánica de la Comisión Nacional de Derechos Humanos, basada fundamentalmente en el proyecto elaborado por Jorge Carpizo a instancias del Consejo de la CNDH. En su artículo 2o. se establecía que la Comisión Nacional sería un organismo descentralizado, con personalidad jurídica y patrimonio propios, cuyo objetivo esencial era la protección, observancia, promoción, estudio y divulgación de los derechos humanos previstos por el orden jurídico mexicano. La cámara alta aprobó la iniciativa el 11 de junio de 1992 por 49 votos. El 23 de junio de 1992 la Cámara de Diputados emitió su aprobación por 362 votos a favor y 25 en contra. Así, el 29 de junio de 1992 la Ley Orgánica de la Comisión Nacional de Derechos Humanos fue publicada en el *Diario Oficial de la Federación*, iniciando su vigencia al día siguiente. La transformación de la naturaleza de la CNDH, de órgano desconcentrado adscrito a la Segob a organismo descentralizado de la administración pública federal, concluyó el primer capítulo de la historia de la CNDH.¹³

Tocó también al doctor Carpizo ser el primer presidente de la CNDH como organismo descentralizado, labor que siguió cumpliendo con resultados extraordinarios hasta fines de 1992. Su desempeño en la oficina del *ombudsman* nacional le permitió conocer de primera mano el mapa de las violaciones a los derechos humanos: cuáles eran, quiénes las cometían, qué autoridades eran reincidentes, etcétera. Su combate valiente y comprometido contra los abusos del poder público hizo que el presidente de la República lo invitara a asumir la titularidad de la PGR a principios de enero de 1993, cargo que desempeñó con enorme honestidad.

¹³ *Loc. cit.*

Aun cuando la reforma constitucional que haría de la CNDH un órgano constitucional autónomo data de 1999,¹⁴ es indudable que la misma pudo concretarse en buena parte gracias a la labor pionera que hizo el doctor Carpizo como *ombudsman* fundador.

III. UN AÑO EN EL IFE (1994)

En el imaginario político mexicano el 1o. de enero de 1994 será recordado como un parteaguas en la historia nacional. Ello, no solo porque ese día entró en vigor el Tratado de Libre Comercio de América del Norte signado por los gobiernos de Canadá, Estados Unidos y México, sino también porque en la región de Los Altos de Chiapas apareció un grupo guerrillero que declaró la guerra al gobierno de la República: el Ejército Zapatista de Liberación Nacional (EZLN).

El levantamiento en Chiapas ponía en duda la validez de las instituciones establecidas para resolver las diferencias ideológicas y políticas. Hay que tener en mente que el 21 de agosto de ese año estaba prevista la celebración de las elecciones federales para presidente de la República, así como para diputados y senadores del Congreso de la Unión. De manera evidente, la vía armada supuso negar la validez del camino legal y pacífico representado por las elecciones. Ante el peligro de una fractura irreparable entre los mexicanos, el régimen político tuvo que reaccionar. La emergencia se reflejó en los ajustes en el gabinete presidencial. El 10 de enero de 1994, el presidente Carlos Salinas nombró como secretario de gobernación a Jorge Carpizo quien hasta ese momento venía desempeñándose como titular de la PGR.

El nombramiento de Jorge Carpizo al frente de la política interior en el último año de la administración llevaba un mensaje claro: al no ser miembro de ningún partido, el proceso electoral del tercer domingo de agosto sería liderado de manera imparcial y transparente. El marco regulatorio vigente aplicable a los procesos electorales en el ámbito federal (resultado de una reforma constitucional en 1990), era el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (Cofipe) y el organismo encargado de organizar dichos procesos era el Instituto Federal Electoral (IFE).¹⁵

¹⁴ *Diario Oficial de la Federación*, 13 de septiembre de 1999.

¹⁵ *Diario Oficial de la Federación*, 6 de abril de 1990.

De conformidad con la legislación vigente, el órgano máximo de dirección del IFE, el Consejo General, estaba integrado por un presidente (cargo desempeñado por el secretario de gobernación), seis consejeros magistrados (propuestos por el presidente de la República, sin filiación partidista y aprobados por dos terceras partes de los diputados federales), un director general, un secretario general, dos diputados y dos senadores (representantes de los dos grupos parlamentarios más numerosos en cada cámara del Congreso de la Unión), así como un número variable de representantes partidistas fijado dependiendo del número de votos obtenidos en la última elección. Así, la integración del Consejo General del IFE permitía que el Partido Revolucionario Institucional (PRI), tuviera una cómoda mayoría.

Ahora bien, desde que se hizo cargo de la Segob, el doctor Carpizo inició un proceso de diálogo con los dirigentes de los tres partidos con mayor fuerza electoral: el PRI, el Partido Acción Nacional (PAN) y el Partido de la Revolución Democrática (PRD). El resultado de estas pláticas, se conoció en ese entonces como las “Conversaciones de Barcelona” ya que en la calle de ese nombre en la colonia Juárez se encontraba la oficina privada del responsable de la política interna.

Las “Conversaciones de Barcelona” dieron frutos desde sus inicios. Se trataba de coordinar el diálogo entre las principales fuerzas políticas del país, como dique de contención a las pretensiones del EZLN que buscaba romper el orden constitucional. Gracias a la mediación de Jorge Carpizo, el 27 de enero los líderes del PRI, PAN y PRD, Fernando Ortiz Arana, Carlos Castillo Peraza y Porfirio Muñoz Ledo, así como los respectivos candidatos presidenciales, Luis Donaldo Colosio, Diego Fernández de Ceballos y Cuauhtémoc Cárdenas, suscribieron el denominado Acuerdo Nacional para la Paz, la Justicia y la Democracia, cuyo principales compromisos fueron:

- 1) Garantizar la imparcialidad de las autoridades electorales, para lo cual se acordó elegir o ratificar a ciudadanos aptos, imparciales y honestos en todos los niveles del IFE por medio de la consulta y el consenso de las fuerzas políticas.
- 2) Lograr la plena confiabilidad del padrón electoral, las credenciales y las listas nominales de electores, mediante el acceso permanente a las bases de datos e imágenes del Registro Nacional de Electores y la auditoría externa del padrón
- 3) Garantías de equidad en los medios de comunicación masiva, de tal manera que se pudiera contrarrestar la tradicional marginación de

los partidos opositores de los medios electrónicos y la igualmente tradicional parcialidad de esos medios con respecto al partido gubernamental.

- 4) Impedir el uso de los recursos y programas públicos en favor de cualquier partido político o campaña electoral.
- 5) Explorar ante la PGR la posibilidad de nombrar un fiscal especial para delitos electorales.
- 6) Si el cumplimiento de los puntos anteriores lo hiciera necesario, se haría lo posible para convocar a un periodo extraordinario de sesiones del Congreso de la Unión con la finalidad de procesar las modificaciones legales correspondientes.

Entre los días 14 y 17 de marzo se dieron a conocer los acuerdos básicos para la convocatoria al periodo extraordinario: por una parte, la modificación al artículo 41 constitucional y varios artículos del Cofipe para transformar a los consejeros magistrados en consejeros ciudadanos, modificando con ello sus requisitos y el mecanismo para nombrarlos, y quitar el derecho a voto a los partidos políticos en los consejos del IFE, y, por otra parte, la reforma al Código Penal para tipificar con más detalle los delitos electorales y endurecer las sanciones a quienes los cometieran. La Comisión Permanente del Congreso de la Unión convocó al periodo extraordinario que inició el 22 de marzo.

Es importante tener en mente que el diálogo coordinado por Jorge Carpizo se dio en una coyuntura política particularmente difícil, no solo por el levantamiento armado en Los Altos de Chiapas, sino también por el asesinato en Tijuana del candidato presidencial del PRI, Luis Donaldo Colosio el 23 de marzo. Gracias a la mediación del doctor Carpizo, se construyó el consenso que devino en cambios democráticos de gran calado. Aun cuando el PRI contaba con mayoría suficiente en ambas cámaras del Congreso de la Unión para votar unilateralmente las reformas, se mantuvo un intenso proceso de diálogo. Gracias a él, no se impuso la mayoría unipartidista. En contra de quienes optaron por la vía armada para cambiar la sociedad mexicana, las reformas electorales de 1994 confirmaron al Congreso como la vía para resolver las diferencias políticas y construir consensos intrapartidistas. El sistema de partidos políticos mostró su utilidad al confirmar a estos organismos como los principales protagonistas de la negociación en torno a los puntos fundamentales de la agenda política nacional.

Una vez que la reforma constitucional entró en vigor, quedó establecido que las elecciones se llevarían a cabo por medio del IFE como órgano

público y autónomo. Se determinó que los responsables de la organización electoral, los consejeros electorales, serían ciudadanos elegidos por dos terceras partes de miembros de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, sin intervención presidencial.¹⁶ Así, el Consejo General del IFE quedó integrado por el secretario de gobernación, Jorge Carpizo, como su presidente, así como seis consejeros ciudadanos,¹⁷ cuatro consejeros del Poder Legislativo y representantes de los partidos políticos con registro, con voz pero sin voto. Con esta composición, los consejeros ciudadanos contaban con seis de los once votos posibles, de modo que el PRI perdió la mayoría que tenía en el Consejo General previo a la reforma, aumentando con ello la influencia de los consejeros ciudadanos en el proceso de toma de decisiones. En la práctica, el PRI perdió la capacidad de revertir los resultados electorales que le fueran inconvenientes.

La magnitud del cambio no debe subestimarse. Durante la mayor parte del siglo XX, los procesos electorales habían sido dirigidos desde un organismo oficial; más aun, el PRI había gozado de una mayoría en esas instancias, lo que le había permitido imponer sus decisiones, consolidando un beneficio electoral indebido. La reforma dejó atrás más de 50 años de control del partido oficial sobre los comicios. La ciudadanización del IFE dio por terminado un monopolio partidista que se revelaba como el mayor obstáculo a la transparencia electoral.

El papel desempeñado por Jorge Carpizo en la ciudadanización del IFE merece ser subrayado. Mientras las “Conversaciones de Barcelona”, se llevaban a cabo, el presidente de la República, para dotar de mayor certeza al proceso comicial de agosto, propuso que la Secretaría de Gobernación dejara de participar completamente en el Consejo General del IFE. Aun cuando la oferta de una ciudadanización total del IFE fue aceptada por los representantes del PRI, PAN y PRD, ellos mismos solicitaron que se pusiera en práctica con posterioridad ya que “... durante la elección de 1994 requerimos que participe el secretario de Gobernación, pues nadie objeta la personalidad del secretario”.¹⁸

La ciudadanización del Consejo General del IFE fue un paso extraordinario para transparentar y dar certeza a los comicios del 21 de agosto, pero esa medida estuvo acompañada de otras que convergían en el mis-

¹⁶ *Diario Oficial de la Federación*, 19 de abril de 1994.

¹⁷ Los nombramientos de los Consejeros Ciudadanos recayeron en Santiago Creel Miranda, Miguel Ángel Granados Chapa, José Agustín Ortiz Pinchetti, Ricardo Pozas Horcasitas, José Woldenberg Karakowsky y Fernando Zertuche Muñoz.

¹⁸ Salinas de Gortari, Carlos, *op. cit.*, p. 1051.

mo objetivo. La intervención y control de los ciudadanos en las casillas aumentó. Se estableció la doble insaculación de quienes serían funcionarios de casilla el día de la elección, impidiendo que fueran personas seleccionadas por el PRI para controlar la jornada electoral. El Cofipe se ajustó de modo que incluyera por vez primera las encuestas de salida y los conteos rápidos. Se estableció en el IFE un sistema de información para disponer de manera rápida resultados preliminares (el PREP).¹⁹

Por otra parte, si bien es cierto que la ley regulaba desde 1993 la participación de observadores nacionales, lo hacía de manera restringida y sin permitir la presencia de observadores extranjeros. En 1994 se acordó ajustar la norma de modo que en los actos de preparación y desarrollo del proceso electoral, así como en la jornada comicial de agosto participaron un poco más de 80 000 observadores mexicanos y 777 extranjeros cuya presencia avalaría la credibilidad y transparencia de la elección. Asimismo, el padrón electoral, tradicional fuente de sospechas entre los partidos políticos participantes, fue sometido a ocho auditorías por empresas independientes que garantizaron la confiabilidad del padrón en un 97%, muy por encima del 50% de la elección de 1988. Esto significó que, por vez primera en comicios federales, los datos proporcionados por el ciudadano, los asentados en la credencial para votar, los contenidos en los sistemas informáticos y los verificados en los domicilios coincidían casi en su totalidad.

Bajo la guía de Jorge Carpizo en su doble papel de titular de la Segob y presidente del Consejo General del IFE, las reformas legales estuvieron acompañadas de decisiones contundentes orientadas a consolidar la transparencia del proceso electoral. Se removieron funcionarios electorales impugnados por los partidos de oposición. La base de datos y fotografías del Registro Nacional de Electores fue abierta a los partidos políticos a fin de que pudieran constatar su consistencia. Las listas nominales de electores fueron entregadas cada mes a los partidos. Se estableció una Fiscalía Especial en la PGR para que investigara las denuncias electorales. Las boletas en donde se marcarían los votos fueron foliadas a fin de evitar su manipulación. Se utilizó una tinta indeleble certificada por el Instituto Politécnico Nacional. Se diseñaron las casillas electorales de modo que nadie pudiera ver al ciudadano en el momento de emitir su voto.

Por primera vez en la historia política del país, el 12 de mayo se llevó a cabo un debate, transmitido por la televisión, entre los candidatos a la

¹⁹ *Diario Oficial de la Federación*, 25 de abril de 1994.

Presidencia de la República. Siguiendo el espíritu que animó las “Conversaciones de Barcelona”, el formato se diseñó sin favorecer a ninguno de los participantes. Los candidatos pudieron expresar opiniones y críticas con toda libertad. Las evaluaciones realizadas al término de la discusión favorecieron a Diego Fernández de Cevallos del PAN, seguido de Ernesto Zedillo del PRI y Cuauhtémoc Cárdenas del PRD en tercer lugar. El debate fue seguido por 40 millones de telespectadores, convirtiéndose en el programa más visto en la historia de la televisión mexicana.

Aunado a lo anterior, se incrementó la cobertura de los medios electrónicos de comunicación dedicada a todos los partidos políticos. El IFE realizó monitoreos periódicos para determinar la distribución del espacio entre todos los partidos y conocer la cobertura dada en los programas informativos. Con estos datos se presionó a las cadenas televisivas y de radio para que hubiera equilibrio. Igualmente, el IFE acordó con la Cámara Nacional de la Industria de Radio y Televisión (CIRT) la difusión diaria de 116 mensajes radiofónicos, adicionales a los que correspondían a cada partido en los tiempos oficiales. Así, los cierres de campaña de los candidatos presidenciales del PRI, PAN y PRD fueron transmitidos en vivo y en directo.

La comparación entre las elecciones federales de 1988 y 1994 refleja un enorme contraste. La participación del electorado el 21 de agosto de 1994 fue de 78% (casi 30% mayor), transcurriendo de manera pacífica y ordenada. La participación ciudadana implicó que 800 000 ciudadanos trabajaran en las 96 000 casillas instaladas, con un porcentaje de poco menos de 3% de votos anulados.

Gracias a la incorporación en el texto del Cofipe de conteos rápidos y encuestas de salida realizadas por la CIRT, se obtuvo algo inédito en las elecciones mexicanas: apenas pocas horas después de terminada la elección, hubo resultados preliminares que mostraban una mayoría que favorecía al candidato presidencial del PRI, seguido del PAN y el tercer lugar para el PRD. Los resultados de las demás compañías encuestadoras coincidían con dichas tendencias. Alrededor de las 2:40 de la mañana del 22 de agosto, el PREP del IFE, con 15% de las casillas computadas, confirmó el sentido de las preferencias electorales. A las 4:30 de esa madrugada, contando con la aceptación de los resultados por parte del candidato presidencial panista, después de felicitar al pueblo de México por su elevada participación, su presidente, Jorge Carpizo, dio por concluida la sesión del Consejo General del IFE. Los demás integrantes del Consejo otorgaron una larga ovación al hombre que puso lo mejor de sí para que ese resultado fuera posible.

IV. CONCLUSIONES

Una característica del constitucionalismo contemporáneo es la aparición de los llamados órganos constitucionales autónomos que, sin depender de ninguno de los tres poderes tradicionales (Ejecutivo, Legislativo y Judicial), pertenecen al Estado.²⁰ En el caso mexicano, su establecimiento se originó a partir de la década de 1990, observándose en los últimos años una tendencia creciente a su multiplicación en diversos aspectos de la vida pública.

En su calidad de servidor público, el constitucionalista Jorge Carpizo, abierto a las corrientes del pensamiento jurídico contemporáneo, trabajó con enorme responsabilidad en la génesis de dos de los órganos constitucionales autónomos pioneros: la oficina del *ombudsman* nacional y el ente público encargado de las elecciones federales.

Por lo que hace a la CNDH, Jorge Carpizo buscó que la intervención presidencial en el nombramiento de su titular fuera disminuyendo hasta que, en virtud de una reforma constitucional de la que fue franco partidario, desapareció. Es casi imposible suponer que la autonomía de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos se hubiera hecho realidad sin que existiera la labor de su fundador.

La normalidad democrática en nuestro país tiene su origen en las elecciones federales de 1994. Aun cuando ese año inició con un pronóstico sombrío sobre el futuro político mexicano, con fundadas preocupaciones de que la violencia pudiera extenderse más allá de los municipios chiapanecos bajo la influencia del EZLN, se pudo evitar el “choque de trenes” entre el PRI y la oposición. Gracias al diálogo propiciado por Jorge Carpizo en la presidencia del IFE, se hizo posible que la inmensa mayoría de los mexicanos mostrara que los cambios sociales se decidirían en las urnas, no por las armas. La reforma constitucional de agosto de 1996 que estableció la plena autonomía del IFE, puso un segundo piso a los firmes cimientos construidos por Jorge Carpizo a lo largo de 1994.

²⁰ Caballero Ochoa, José Luis, “Los órganos constitucionales autónomos: más allá de la división de poderes”, *Jurídica*, núm. 30, 2000, p. 155.

IV. BIBLIOGRAFÍA

- CARPIZO, Jorge, “La reforma constitucional de 1999 a los organismos protectores de los derechos humanos”, *Cuestiones Constitucionales*, núm. 3, julio-diciembre, de 2000.
- CABALLERO OCHOA, José Luis, “Los órganos constitucionales autónomos: más allá de la división de poderes”, *Jurídica*, núm. 30, 2000.
- COMISIÓN NACIONAL DE DERECHOS HUMANOS, *Primer Informe Semestral*, México, junio-diciembre de 1990.
- , *Segundo Informe Semestral*, México, diciembre de 1990-junio de 1991.
- , *Tercer Informe Semestral*, México, junio-diciembre de.
- , *Cuarto Informe Semestral*, México, diciembre de 1991-junio de 1992.
- Diario Oficial de la Federación*, 13 de febrero de 1989.
- , 6 de abril de 1990.
- , 6 de junio de 1990.
- , 19 de abril de 1994.
- , 25 de abril de 1994.
- , 13 de septiembre de 1999.
- SALINAS DE GORTARI, Carlos, *México. Un paso difícil a la modernidad*, México, Plaza y Janés, 2000.