

# Procedimiento sancionador interno en el Partido Acción Nacional. Un análisis de constitucionalidad y legalidad sobre la creación y aplicación de normas intrapartidarias

*Internal sanctioning procedure in the National Action Party.  
An analysis of constitutionality and legality about creation  
and application of intra party regulations*

Rogelio David Rodríguez Ramírez (México)\*

Fecha de recepción: 10 de julio de 2020.

Fecha de aceptación: 28 de enero de 2021.

## RESUMEN

Los partidos políticos en México se encuentran sujetos al cumplimiento de obligaciones previstas en la Ley General de Partidos Políticos sobre la forma en que habrán de organizarse en su estructura interna, con lo cual garantizan la existencia de órganos que conforme al procedimiento establecido en sus estatutos y reglamentos se encargan de impartir justicia e imponer sanciones a los militantes cuando incurren en faltas a su normatividad. El presente artículo expone los conflictos que surgen a partir de la creación de la norma procesal por parte de un órgano jurisdiccional intrapartidario para tramitar y resolver los procedimientos sancionadores de su competencia ante la falta de un reglamento expedido por el órgano

---

\* Abogado por la Universidad Nacional Autónoma de México. Litigante en las materias electoral, de amparo y de derecho administrativo. drodriguezr@live.com.mx.

legislativo interno: en primer lugar, la invasión de competencias que los estatutos le confieren al órgano legislativo interno para crear reglamentos; en segundo lugar, un error de fondo en la equiparación de los procedimientos sancionadores internos frente a los medios de impugnación en materia electoral; por último, el incumplimiento de los requisitos legales para que los reglamentos de los partidos surtan efectos y cobren vigencia.

**PALABRAS CLAVE:** justicia intrapartidista, normas intrapartidarias, partidos políticos, justicia electoral, derecho sancionador electoral.

### ABSTRACT

The political parties in Mexico are subject to fulfillment of obligations established in the General Law of Political Parties regarding the way in which they will have to organize their structure, guaranteeing the existence of intrapartidary justice organisms with the function to imposing sanctions to militants who incur infractions to their internal rules following the procedure established in its statutes and regulations. This article expose the conflicts derived from the creation of the procedural norm by an intra-party jurisdictional body: first the invasion of functions that the statutes confer on the internal legislative body to create regulations; secondly, a fundamental error in the comparison of the internal sanctioning procedures versus the review procedures in electoral matters, and lastly, the non-compliance of the legal requirements for party regulations to take effect.

**KEYWORDS:** intraparty justice, intraparty norms, political parties, electoral justice, electoral sanctioning law.

## *Introducción*

Los partidos políticos son definidos en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM) como entidades de interés público cuya finalidad es promover la participación de los ciudadanos en la vida democrática y posibilitar su acceso al poder público, de acuerdo con los programas, principios e ideas que postulen.

Para alcanzar tales fines, el Estado mexicano dotó a los institutos políticos de libertad para autoorganizarse y decidir acerca de su vida interna con una serie de directrices establecidas en la actual Ley General de Partidos Políticos (LGPP), que deben observar en su conformación, organización y solución de conflictos. Dicho ordenamiento les impone la obligación esencial de conducir sus actividades en los cauces legales; es decir, observar en todo momento la Constitución, los tratados internacionales en materia de derechos humanos y las leyes secundarias; ajustar su conducta y la de sus militantes a los principios del Estado democrático, y respetar la libre participación política de los demás partidos y los derechos de los ciudadanos.

Ese derecho de autoorganización y deber de vigilancia que los institutos políticos ejercen en el actuar de sus militantes les otorga, al mismo tiempo, la facultad de sancionarlos cuando incurren en faltas a las normas internas o legales, pues la afiliación, como acto intrínsecamente voluntario del solicitante sometido a la aceptación por los órganos de los partidos, impone a los afiliados el cumplimiento de una serie de cargas que se detallan de modo particular en los estatutos; de manera fundamental, asumir un compromiso de lealtad hacia las decisiones adoptadas por los órganos de dirección; llevar a cabo el pago de cuotas; participar de alguna forma en las tareas propias del partido, y, finalmente, someterse a un régimen disciplinario en virtud del cual se le podría imponer por parte de los órganos jurisdiccionales internos una sanción por un comportamiento considerado reprochable, según los criterios de elaboración propia (Navarro 2000, 271).

Esa facultad sancionadora de los partidos se ejerce mediante procedimientos previstos en sus estatutos y normas procesales infraestatutarias (reglamentos) que, para surtir efectos, deben emitirse por órganos facultados expresamente para ello y, de forma posterior, someterse a un análisis por el Instituto Nacional Electoral (INE), quien determinará si los reglamentos intrapartidarios se emitieron conforme al procedimiento legislativo interno previsto en los estatutos de cada partido y si no resultan contrarios a la Constitución, las leyes y los propios estatutos.

En el caso particular, el Partido Acción Nacional (PAN) creó un sistema sancionador que se sostiene en principios y formalidades contenidos en sus Estatutos y reservó la creación de la norma procesal correspondiente para que su órgano legislativo interno se diera a la tarea de confeccionarla en forma de un reglamento, sin embargo, este no se ha expedido y, ante la inexistencia de reglamentación, el órgano sancionador interno del PAN, denominado Comisión de Orden y Disciplina Intrapartidista del Consejo Nacional, emitió un acuerdo en el que estableció los lineamientos provisionales para el trámite, substanciación y resolución de los procedimientos sancionadores internos: el acuerdo COCN/AG/01-2016.

El documento constituye la norma procesal para la imposición de sanciones en el PAN y se sustenta principalmente en tres criterios jurisprudenciales: uno emitido por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN), que describe las formalidades esenciales del procedimiento que integran el derecho a la defensa adecuada, y dos emitidos por la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF), que establecen, por una parte, que ante la ausencia de norma secundaria que regule el procedimiento específico para la protección de un derecho establecido en la Constitución, la autoridad competente debe implementar un medio sencillo y acorde al caso en el que se observen las formalidades esenciales del debido proceso para abocarse en plenitud de jurisdicción al conocimiento y la resolución del asunto; y, por otra parte, que ante la inexistencia de un medio de impugnación electoral en la legislación

de las entidades federativas, los tribunales electorales locales deben instrumentar un medio de impugnación que siga las formalidades esenciales del procedimiento.

Son criterios que el órgano intrapartidista interpretó de tal forma que, ante la ausencia de una norma reglamentaria que regulara la tramitación del procedimiento sancionador interno, entonces debía asumir la facultad de crear la norma procesal para hacer operativas las formalidades esenciales y su facultad sancionadora previstas en los Estatutos Generales del Partido Acción Nacional.

Desde la óptica de quien suscribe, la emisión del acuerdo de lineamientos provisionales plantea tres problemas que se abordan en el presente artículo: el primero consiste en la posible invasión de competencias por parte de la Comisión Nacional de Orden y Disciplina Intrapartidista como órgano formal y materialmente jurisdiccional en perjuicio de aquellas que los Estatutos del PAN le otorgan a la Comisión Permanente como órgano legislativo interno; el segundo expone un error de fondo en la equiparación que la Comisión de Orden realiza al igualar la naturaleza y la finalidad de los procedimientos sancionadores internos y la que persiguen los medios de impugnación en materia electoral; el tercero muestra la falta de control previo por parte del INE para que la norma procesal del PAN cobre vigencia y pueda surtir efectos.

Para el análisis de la norma partidista, se parte de las siguientes interrogantes: ante la omisión del órgano legislativo de un partido político para crear la norma que regule el procedimiento sancionador interno, ¿puede el órgano jurisdiccional intrapartidista asumir una función legislativa para emitirla?, ¿los criterios jurisprudenciales 14/2014 y 15/2014 emitidos por la Sala Superior del TEPJF autorizan que un órgano partidista pueda crear la norma procesal que rijan un procedimiento sancionador, cuya finalidad es distinta a la que persigue un medio de impugnación?, ¿es una facultad implícita de la Comisión de Orden crear la norma procesal que hace las veces de reglamento?, ¿puede deducirse, de esa facultad sancionadora,

una facultad implícita para crear la norma procesal?, y ¿este acuerdo puede cobrar vigencia, aun cuando no fue sometido a revisión por el Instituto Nacional Electoral?

Para responder a dichas interrogantes, el artículo se divide en tres partes. La primera describe las características y competencias del sistema sancionador del PAN existente en el régimen de partidos políticos establecido en el otrora Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (Cofipe). La segunda expone el sistema sancionador vigente y su normatividad aplicable conforme a las disposiciones de la LGPP.

En la tercera parte, se realiza el análisis de fondo del acuerdo COCN/AG/01-2016 acerca de los lineamientos provisionales y, para ello, se inicia con una analogía entre las normas estatutarias e infraestatutarias de los partidos políticos y sus semejanzas con la Constitución y las leyes secundarias, así como el papel que tienen para regir la vida interna y organización de los partidos; posteriormente, se analizan las facultades expresas e implícitas de la Comisión de Orden y Disciplina Intrapartidista y de la Comisión Permanente del Consejo Nacional del PAN, a la luz del principio funcional de distribución de competencias, que se complementa con un análisis respecto a la naturaleza y la finalidad de los procedimientos sancionadores y los medios de impugnación en materia electoral conforme a los artículos 17 de la CPEUM y 25 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos (CADH), y se concluye con un análisis de legalidad y constitucionalidad acerca de los requisitos para que el acuerdo de lineamientos pueda cobrar vigencia y aplicación en los procedimientos sancionadores internos del Partido Acción Nacional.

*Primera parte. Sistema sancionador interno  
del Partido Acción Nacional conforme al Código Federal  
de Instituciones y Procedimientos Electorales*

Previamente a la reforma electoral de 2014, el otrora Cofipe ya establecía la obligación de los partidos políticos respecto a vigilar la conducta de sus

militantes, así como de prever las sanciones aplicables a sus miembros por infracción de las disposiciones internas, además de los correspondientes medios y procedimientos de defensa (Cofipe, artículo 27, párrafo 1, inciso g, 2008), sin embargo, sus procedimientos internos no se encontraban sujetos a más requisitos que resolverlos en tiempo para garantizar los derechos de sus militantes (Cofipe, artículo 46, párrafo 4, 2008),<sup>1</sup> una directriz laxa que daba la posibilidad a los órganos intrapartidarios para dilatar el dictado de la resolución y, con ello, mermar la posibilidad de impugnar sus determinaciones ante los tribunales.

Con las directrices del Cofipe, el Partido Acción Nacional se regía por los Estatutos publicados en el *Diario Oficial de la Federación (DOF)* el 5 de noviembre de 2013 (EGPAN 2013), en los que se establecía un sistema sancionador que otorgaba facultades punitivas a diversos órganos del partido cuando los militantes incurrieran en indisciplina, incumplimiento de sus cargos o infracción de los estatutos y reglamentos del partido.

Por una parte, los comités Ejecutivo Nacional, Directivo Estatal o Municipal, así como sus presidentes, tenían la facultad de imponer amonestaciones a sus militantes por infracciones leves y no reiteradas de los estatutos y reglamentos; por otra parte, la Comisión Permanente Nacional o las comisiones permanentes estatales tenían facultades para acordar la privación de cargo o comisión partidista en los casos de incumplimiento de las tareas del encargo.

En cuanto a la Comisión Jurisdiccional Electoral, imponía la cancelación de precandidaturas en caso de indisciplina o infracciones de las normas del partido y, tratándose de candidaturas, la sanción era resuelta por la Comisión Permanente Nacional en los casos de cargos a elección

---

<sup>1</sup> El artículo 46, párrafo 4, del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales establecía que todas las controversias relacionadas con los asuntos internos de los partidos políticos serían resueltas por los órganos establecidos en sus estatutos para tales efectos, los cuales debían resolver en tiempo para garantizar los derechos de los militantes y, solo cuando se agotaran los medios partidistas de defensa de los militantes, estos tendrían derecho de acudir ante el Tribunal Electoral.

popular de carácter federal, así como de la elección de gobernador, o por la Comisión Permanente Estatal respectiva en los casos de cargos de elección popular de carácter local.

Por su parte, la Comisión de Orden (nacional o estatal) era competente para imponer la suspensión de derechos partidistas, o bien la inhabilitación para ser dirigente o candidato, cuando se verificara la inobservancia de los estatutos y reglamentos, el abandono continuo o la lenidad en el cumplimiento de las obligaciones cívico-políticas o las de militante; incluso por incurrir en difamación o calumnias en contra de militantes o candidatos y, si dichas causas eran reiteradas, entonces la sanción consistía en la expulsión del partido (EGPAN, artículo 121, 2013).

En todos los casos, el régimen sancionador se caracterizaba por ser biinstancial, pues, a excepción de las resoluciones emitidas por la Comisión de Orden del Consejo Nacional (EGPAN, artículo 128, 2013),<sup>2</sup> los actos presentados por los órganos partidistas sancionadores eran impugnables por mecanismos de defensa internos.

- 1) Contra las resoluciones por las que se imponía la amonestación emitidas por los presidentes del Comité Ejecutivo Nacional, procedía el recurso de revisión (RRV) ante la Comisión Permanente Nacional y, en el caso de las emitidas por los presidentes de los comités directivos estatales y municipales, procedía dicho recurso ante las comisiones permanentes estatales.
- 2) Por lo que respecta a las resoluciones de amonestación emitidas por las comisiones permanentes estatales, eran impugnables por medio del RRV ante la Comisión Permanente Nacional, en tanto que las emitidas por esta última, actuando como autoridad sancionadora, eran impug-

---

<sup>2</sup> Conforme al artículo 128 de los Estatutos Generales del Partido Acción Nacional, las resoluciones emitidas por la Comisión Nacional de Orden eran definitivas y, por lo tanto, solo podían impugnarse por medio del juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano.

- nables mediante la reconsideración ante dicha comisión (EGPAN, artículo 122, párrafos 3 y 4, 2013).
- 3) Contra las resoluciones emitidas por las comisiones permanentes estatales respecto a la cancelación de la candidatura, procedía el recurso de revocación ante la Comisión Permanente Nacional; y en contra de las disposiciones dictadas por la Comisión Permanente Nacional por la cancelación de la candidatura, procedía la reconsideración ante la propia Comisión (EGPAN, artículo 123, párrafos 2 y 4, 2013).
  - 4) Las resoluciones dictadas por las comisiones de orden de los consejos estatales eran impugnables mediante el recurso de reclamación ante la Comisión de Orden del Consejo Nacional (EGPAN, artículo 124, párrafo 3, 2013).

En cuanto al procedimiento, la norma estatutaria establecía un conjunto de formalidades esenciales que debían observarse durante su tramitación: 1) notificar por escrito y por medio fehaciente los cargos en contra del militante; 2) hacerle saber su derecho a nombrar un defensor entre los militantes del partido; 3) ser oído en su defensa; 4) citar a las partes interesadas; 5) considerar sus alegatos y pruebas, y 6) recabar todos los informes y las pruebas que el órgano estimara necesarios para resolver, y que la resolución se pronunciara en el plazo de 60 días hábiles, a excepción del procedimiento para determinar la expulsión de militantes, que debía substanciar en 30 días.

### *Segunda parte. Sistema sancionador del Partido Acción Nacional vigente*

Como resultado de la reforma electoral de 2014, el 23 de mayo de ese año, en el *DOF* se publicó la Ley General de Partidos Políticos, que en su artículo quinto transitorio ordenaba a los partidos armonizar sus documentos básicos y reglamentos internos, como máximo al 30 de septiembre de 2014, sin embargo, el PAN no realizó la reforma a su normatividad oportunamente

y, el 29 de octubre, el director ejecutivo de Prerrogativas y Partidos Políticos dio vista al Instituto Nacional Electoral acerca de ese incumplimiento.

Dados los hechos, la Unidad Técnica de lo Contencioso Electoral inició el procedimiento sancionador ordinario, resuelto por el Consejo General del INE el 13 de junio de 2015, en el que declaró al PAN como infractor por incumplimiento de las obligaciones contenidas en la LGPP y, en consecuencia, le impuso como sanción la reducción de su ministración por \$1,000,000; adicionalmente, le fijó el plazo de 60 días hábiles siguientes a la conclusión del proceso electoral federal para que sometiera a consideración del Instituto su nueva normativa partidista (INE 2015, 85).

En cumplimiento de dicha resolución, el 21 de noviembre de 2015 la XVIII Asamblea Nacional Extraordinaria del Partido Acción Nacional aprobó diversas modificaciones a sus Estatutos Generales y, el 16 de marzo de 2016, el Consejo General del INE declaró la procedencia constitucional y legal de estas (INE 2016), sin embargo, esa determinación fue impugnada por un militante mediante un juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano, del que conoció la Sala Superior del TEPJF, en el que uno de los agravios planteados se refirió, de manera precisa, a la distribución de competencias materialmente jurisdiccionales.

Al respecto, el militante inconforme argumentó que, de acuerdo con lo previsto en la LGPP, los partidos debían contar solo con un órgano encargado de impartir justicia en el interior, pero, contrariamente a esa obligación, en los artículos 53 y 87 de los recién aprobados Estatutos del PAN se facultaba al Comité Ejecutivo Nacional para conocer y resolver en definitiva cuestiones intrapartidistas suscitadas por actos y resoluciones emitidos por órganos estatales y municipales, lo cual, en otras palabras, constituían atribuciones de carácter jurisdiccional.

La Sala Superior del TEPJF consideró fundado el agravio, ya que, en efecto, las atribuciones referidas eran de carácter formal y materialmente jurisdiccionales; por tanto, ordenó al PAN modificar de nueva cuenta sus Estatutos para que, en armonía con la LGPP, las facultades para

resolver cuestiones intrapartidistas recayeran en un solo órgano (SUP-JDC-1022/2016, 39-50).

En cumplimiento de la sentencia referida, el Partido Acción Nacional modificó los artículos 53, 87, 89, 119, 120, 129, 130 y 132 de sus Estatutos para suprimir las facultades jurisdiccionales otorgadas al Comité Ejecutivo Nacional y aquellas correspondientes a la imposición de medidas cautelares para conferir las a la Comisión de Justicia y a la Comisión de Orden y Disciplina Intrapartidista, cada una en su ámbito de competencia. Posteriormente, el 26 de septiembre de 2017 las modificaciones se declararon procedentes por el INE y se publicaron en el *DOF*; al mismo tiempo, se requirió al partido que en breve plazo modificara o emitiera los reglamentos que armonizaran su vida interna en relación con sus estatutos y, hecho lo anterior, los remitiera a esa autoridad para verificar su legalidad (INE 2017, 13).

En ese contexto, los Estatutos Generales del Partido Acción Nacional (EGPAN 2017) reorganizaron su sistema sancionador interno para ajustarse a las obligaciones previstas en la LGPP. Entre las novedades del nuevo sistema destaca que ya no existe multiplicidad de órganos sancionadores ni un procedimiento biinstancial; se transformó la Comisión de Orden y Disciplina Intrapartidista del Consejo Nacional en la instancia competente para imponer, en definitiva, las sanciones a sus militantes, excepto la cancelación de precandidaturas y candidaturas,<sup>3</sup> y se dotó de competencia a las comisiones de orden estatales a modo de órganos auxiliares que únicamente participan en el proceso como autoridades instructoras y sustanciadoras, pero no resolutoras.

En ese nuevo esquema, el procedimiento sancionador interno puede iniciarse por órganos legitimados expresamente para ello: los comités directivos municipales y estatales y su respectivo Comité Ejecutivo Nacional, los cuales, con previa aprobación de sus integrantes, solicitan por escrito

---

<sup>3</sup> El artículo 130, párrafo 1, de los Estatutos Generales del Partido Acción Nacional, publicados el 26 de septiembre de 2017 en el *Diario Oficial de la Federación*, establece que la cancelación de la precandidatura y candidatura será impuesta por la Comisión de Justicia.

a la Comisión de Orden estatal o nacional (EGPAN, artículos 129, 130 y 131, 2017), según corresponda, la imposición de sanciones previstas en el artículo 128 de los Estatutos, que pueden consistir en:

- 1) Amonestación. Cuando se trate de infracciones leves y no reiteradas de estos estatutos o sus reglamentos.
- 2) Privación del cargo o comisión del partido que desempeñen. En los casos de incumplimiento de las tareas propias del cargo o comisión.
- 3) Cancelación de la precandidatura o candidatura. A causa de indisciplina o infracciones de las normas del partido.
- 4) Suspensión de sus derechos partidistas. Por indisciplina, inobservancia de los estatutos y reglamentos, abandono continuo o lenidad en el cumplimiento de las obligaciones cívico-políticas, o las de militante del partido, así como en el caso de que incurran en difamación o calumnias en contra de sus militantes o candidatos.
- 5) Inhabilitación para ser dirigente o candidato. Con motivo de deslealtad al partido o incumplimiento de las funciones como dirigente o funcionario.
- 6) Expulsión del partido. Cuando las causas especificadas en los dos incisos anteriores sean graves o reiteradas, así como por ataques de hecho o de palabra a los principios de doctrina y programas del partido fuera de sus reuniones oficiales, por la comisión de actos delictuosos o por colaborar o afiliarse a otro partido político.<sup>4</sup>

En lo tocante a la actuación de la Comisión de Orden y Disciplina Intrapartidista, los Estatutos señalan que debe regirse por los principios de independencia, imparcialidad y legalidad, y resolver los procedimientos

---

<sup>4</sup> El artículo 131, párrafo 1, de los Estatutos Generales del Partido Acción Nacional, publicados el 26 de septiembre de 2017 en el *Diario Oficial de la Federación*, establece que, en cuanto a la suspensión de derechos partidistas, la inhabilitación para ser dirigente o candidato y la expulsión, son impuestas por la Comisión de Orden y Disciplina Intrapartidista a solicitud del Comité Directivo Municipal, de las comisiones permanentes estatales, de la Comisión Anticorrupción, de la Comisión Permanente Nacional o del Comité Ejecutivo Nacional.

sancionadores internos de su competencia en los plazos previstos en los reglamentos (EGPAN, artículo 44, 2017). En cuanto al procedimiento, comprenden un cúmulo de formalidades esenciales que deben seguirse para la imposición de sanciones; para ello, el órgano competente debe hacer del conocimiento del militante, por escrito y por medio fehaciente, los cargos en su contra, comunicarle el derecho que le asiste para nombrar a un defensor entre los militantes del partido, oír su defensa, citar a las partes interesadas, considerar los alegatos y las pruebas que presenten y recabar todos los informes y las pruebas que estime necesarios (EGPAN, artículo 135, párrafo 1, 2017), para que, hecho lo anterior, pronuncie la resolución que corresponda en un plazo no mayor de 60 días hábiles y, si esta consiste en la imposición de la sanción, debe informarla al Registro Nacional de Militantes para que haga la anotación respectiva.

Cabe destacar que, en cuanto al procedimiento, los Estatutos señalan que debe desahogarse de forma oral o por medios electrónicos, conforme a las disposiciones del reglamento correspondiente (EGPAN, artículo 45, párrafo 4, 2017), sin embargo, este no se ha expedido, de tal suerte que la Comisión de Orden y Disciplina Intrapartidista creó la norma provisional identificada como el acuerdo COCN/AG/01-2016, que establece los lineamientos provisionales para el trámite y la resolución de procedimientos sancionadores, con la premisa de que los artículos transitorios de la reforma estatutaria no establecen las reglas que deben seguir las solicitudes de sanción, en tanto se expide el nuevo reglamento sobre aplicación de sanciones. Por ello, estimó que se generó un estado de incertidumbre entre sus militantes y los órganos del partido, porque las comisiones de Orden Nacional y Estatal sustentaban el procedimiento sancionador con base en ese reglamento expedido en 2006, que perdió sustento legal al entrar en vigor la LGPP y los estatutos generales publicados el 26 de septiembre de 2017 en el *DOF* (COCN/AG/01-2016, 1-3).

En esa línea, para crear dichos lineamientos provisionales la Comisión de Orden Nacional partió de una interpretación de la jurisprudencia

P./J. 47/95 emitida por el Pleno de la SCJN, que enuncia de manera genérica las cuatro subgarantías que integran el derecho al debido proceso,<sup>5</sup> así como de los criterios jurisprudenciales 15/2014 y 14/2014 emitidos por la Sala Superior del TEPJF. La primera de ellas establece que, para sostener la integridad del sistema de medios de impugnación y el federalismo judicial, ante la falta de un medio de impugnación electoral en la legislación local, los tribunales electorales de las entidades federativas deben instrumentar un medio de impugnación que siga las formalidades esenciales del procedimiento. La segunda consiste en una interpretación sistemática y funcional de los artículos 1, 14, 17, 41, base VI, 99, 116, fracción IV, inciso I, y 122, base primera, fracción V, inciso f, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 8, párrafo 1, y 25 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, así como 14, párrafo 1, del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, de los cuales la Sala Superior del TEPJF precisó que, ante la ausencia de un procedimiento específico para la protección de derechos político-electorales, tal circunstancia no podía obstaculizar los mandatos contenidos en la Constitución ni los instrumentos internacionales suscritos por México, de manera que, conforme al principio *pro homine*, las autoridades electorales debían adecuar las normas y prácticas para garantizar los derechos humanos cuando la normativa electoral local no prevea una vía idónea para controvertir ciertos actos o resoluciones.

En esa tesitura, la Comisión de Orden del PAN consideró que la inexistencia de la norma para regular el procedimiento sancionador interno no

---

<sup>5</sup> Al respecto, la Suprema Corte de Justicia de la Nación interpretó que la garantía de audiencia establecida en el artículo 14 constitucional consiste en otorgar al gobernado la oportunidad de defensa previamente al acto privativo de la vida, la libertad, la propiedad, las posesiones o los derechos, y su debido respeto impone obligaciones a las autoridades, como la de que en el juicio “se cumplan las formalidades esenciales del procedimiento”. Estas son las que resultan necesarias para garantizar la defensa adecuada antes del acto de privación y que, de manera genérica, se traducen en los siguientes requisitos: 1) la notificación del inicio del procedimiento y sus consecuencias; 2) la oportunidad de ofrecer y desahogar las pruebas en las que se finque la defensa; 3) la oportunidad de alegar, y 4) el dictado de una resolución que dirima las cuestiones debatidas. De no respetarse esos requisitos, se dejaría de cumplir con el fin de la garantía de audiencia, que es evitar la indefensión del afectado (jurisprudencia P./J. 47/95).

implicaba que no se pudieran hacer efectivos los derechos previstos en los artículos 14 y 17 de la CPEUM (COCN/AG/01-2016, 3) y, con base en los criterios jurisprudenciales referidos, arribó a la conclusión de que, ante la ausencia del reglamento que rija el procedimiento sancionador interno, entonces debía implementar uno en el que se observaran las formalidades esenciales del debido proceso para abocarse en plenitud de jurisdicción al conocimiento y resolución del asunto.

Así, el órgano intrapartidista, a falta del reglamento correspondiente, creó en el acuerdo COCN/AG/01-2016 las disposiciones para el trámite y la resolución de los procedimientos sancionadores y le imprimió vigencia a partir del día de su publicación en sus estrados electrónicos y físicos, para, de esa forma, quedar integrado el sistema normativo sancionador del Partido Acción Nacional.

*Tercera parte. Análisis de legalidad  
y constitucionalidad del acuerdo  
COCN/AG/01-2016*

Como quedó precisado en el apartado anterior, el acuerdo de lineamientos provisionales emitido por la Comisión Nacional de Orden y Disciplina Intrapartidista del PAN surge como una respuesta ante la inexistencia del reglamento que rija el procedimiento sancionador interno y de la necesidad de hacer operativa su facultad sancionadora establecida en los Estatutos Generales. Sin embargo, esa norma creada mediante el acuerdo de un órgano de carácter puramente jurisdiccional presenta tres problemas: en primer lugar, una invasión de competencias entre órganos del partido; en segundo, un error de fondo al equiparar la naturaleza y la finalidad del procedimiento sancionador interno con los medios de impugnación en materia electoral, y, por último, el incumplimiento del procedimiento de revisión ante el Instituto Nacional Electoral para que la norma intrapartidista cobre vigencia.

Para un mejor análisis, es necesario entender la importancia que los estatutos y reglamentos tienen en la vida interna de un partido político y cómo

impactan en su organización y en la conducción de sus actividades, pues estos bien pueden entenderse como una cuasi-Constitución; son la norma básica, pero también suprema, en el interior de los partidos; se dividen en una parte dogmática y una orgánica: en cuanto a la primera, proclaman la identidad y los principios propios, reconocen derechos e imponen obligaciones y sanciones ante su incumplimiento; esa facultad disciplinaria con que cuentan los partidos respecto de sus militantes forma parte de su derecho de autoorganización y permite que cada uno regule las causas por las cuales cabe sancionar a un militante, así como el procedimiento que ha de seguirse para tal efecto (Orozco 2007, 1256). En cuanto a su parte orgánica, los estatutos distribuyen el poder interno en diferentes órganos con competencias delimitadas de la misma forma en que se distribuyen entre los poderes del Estado en la CPEUM, de manera que los reglamentos constituyen las normas secundarias que hacen posible la ejecución de las funciones de los órganos intrapartidistas, ya que materializan y hacen operativas y ejecutables las facultades de cada uno de sus órganos.

Cabe puntualizar que el derecho electoral y constitucional mexicano reconoce a los partidos políticos como entidades de interés público; por tanto, gozan de derechos, al mismo tiempo que se les imponen obligaciones determinadas por leyes secundarias, particularmente en la LGPP, que impone un marco general al que deben adecuar su organización, estructura y mecanismos de justicia internos, así como crear normas que establezcan los plazos y los procedimientos de justicia intrapartidaria que garanticen los derechos de sus militantes y la oportunidad y legalidad de sus resoluciones, además de las sanciones aplicables a los miembros que infrinjan sus disposiciones internas, mediante un procedimiento disciplinario intrapartidista en el que se observen las garantías procesales mínimas, que incluyan los derechos de audiencia y defensa; la descripción de las posibles infracciones de la normatividad interna o causales de expulsión, y la obligación de motivar y fundar la resolución respectiva (LGPP, artículo 39, párrafo 1, incisos l y m, 2014), de tal forma que la existencia en México de

un “Derecho sancionador endoasociativo” (Navarro 2000, 271) es común a todos los partidos políticos en uso de su facultad de autoorganización.

En ese marco constitucional y legal, el sistema de justicia intrapartidista debe caracterizarse por tener una sola instancia y establecer ciertos plazos para la interposición, la sustanciación y la resolución de sus instrumentos jurisdiccionales, así como por respetar las formalidades esenciales del procedimiento, a cargo de los órganos encargados expresa y exclusivamente de impartir justicia en el interior, investidos de independencia, imparcialidad y objetividad, que deben en todo momento respetar los plazos que establezcan los estatutos o las normas internas del partido político que se trate respecto a los procedimientos que está encargado de resolver (LGPP, artículos 46 y 48, 2014).

En el caso del PAN, sus Estatutos instituyen dos órganos encargados de la impartición de justicia en el interior; uno de ellos es la Comisión de Orden y Disciplina Intrapartidista, facultada para imponer sanciones a los militantes por faltas a la normatividad interna o electoral, y una Comisión de Justicia, que conoce de las impugnaciones en contra de los actos y las resoluciones de los órganos del partido, no obstante, el presente análisis se ocupa exclusivamente de las competencias que corresponden a la Comisión de Orden y del procedimiento sancionador interno.

Como se expuso en la segunda parte del artículo, la norma estatutaria establece un cúmulo de formalidades esenciales que deben regir el procedimiento sancionador, así como los plazos observables para su resolución; no obstante, las reglas para la tramitación del procedimiento no existen en el estatuto porque debían crearse en forma de reglamento, el cual a la fecha no se ha expedido, a pesar de que, mediante la resolución INE/CG429/2017,<sup>6</sup> se requirió al PAN que en un plazo breve modificara o emitiera los reglamentos correspondientes para armonizar su normatividad

---

<sup>6</sup> Resolución publicada el 26 de septiembre de 2017 en el *Diario Oficial de la Federación*, en la que se declaró la procedencia constitucional y legal de los Estatutos Generales del Partido Acción Nacional.

con las disposiciones estatutarias y, hecho lo anterior, los remitiera al INE para verificar su legalidad.

Dicha omisión por parte del PAN para emitir el reglamento que rija el procedimiento sancionador interno es asimilable a una omisión legislativa absoluta, porque se está en presencia de una competencia de ejercicio obligatorio ordenada por la autoridad electoral (jurisprudencia P./J. 11/2006),<sup>7</sup> de modo que, ante dicha omisión y en razón de que el régimen sancionador previsto en el otrora reglamento acerca de la aplicación de sanciones quedó abrogado y resultaba incompatible con las disposiciones de la LGPP, la Comisión de Orden y Disciplina Intrapartidista se arrogó la facultad de emitir el acuerdo de lineamientos provisionales con la premisa de dotar de certeza y seguridad jurídica a los militantes y a los órganos del partido. Aunque loable la intención plasmada por los integrantes del órgano intrapartidista, no debe pasar inadvertido que se trata de un órgano creado y facultado exclusivamente para conocer y resolver los procedimientos de sanción instaurados contra militantes; es decir, se trata de un órgano formal y materialmente jurisdiccional que carece de facultades legislativas, pues, conforme a los Estatutos Generales del PAN, el órgano autorizado para legislar y crear reglamentos es la Comisión Permanente del Consejo Nacional (EGPAN, artículo 38, fracción I, 2017).<sup>8</sup>

En otras palabras, existe una facultad y una competencia bien delimitada entre esos dos órganos del Partido Acción Nacional: por una parte, la Comisión Permanente, que funciona como el órgano legislativo interno encargado de emitir los reglamentos que hagan efectivas las disposiciones de sus Estatutos Generales; por otra parte, la Comisión de Orden y

---

<sup>7</sup> Al respecto, la Suprema Corte de Justicia de la Nación distingue como omisiones legislativas absolutas en competencias de ejercicio obligatorio cuando el órgano legislativo tiene la obligación o mandato de expedir una determinada ley y no lo ha hecho.

<sup>8</sup> "Artículo 38. Son facultades y deberes de la Comisión Permanente: I. Formular y aprobar los reglamentos del Partido. En el caso de su propio Reglamento, el de Funcionamiento del Consejo Nacional y el de la administración del Financiamiento del Partido, los presentará para su aprobación al Consejo Nacional" (EGPAN, artículo 38, fracción I, 2017).

Disciplina Intrapartidista, que ejerce funciones jurisdiccionales para determinar infracciones de la normatividad interna. Por tanto, la obligación de emitir la norma que regule el procedimiento sancionador interno recae en la Comisión Permanente.

Consecuentemente, es necesario preguntarse: ante la omisión del órgano legislativo de un partido político para crear la norma que regule el procedimiento sancionador interno, ¿puede el órgano jurisdiccional intrapartidista asumir una función legislativa para emitirla?

Para responder, se hace una analogía con apoyo en la figura de los poderes del Estado, pues, como la Constitución federal limita la actuación de cada uno de ellos con el principio de división funcional de competencias que confiere facultades expresas tanto a los Poderes de la Unión como a todos y cada uno de los órganos de gobierno, de forma que todo aquello para lo que no están expresamente facultados se encuentra prohibido, los órganos intrapartidarios solo pueden realizar los actos que sus estatutos y reglamentos les confieren; ese principio también debe observarse en la creación de órganos en el interior de los partidos políticos porque se encuentra previsto en la LGPP, que los obliga a crear determinados órganos que, como mínimo, contemplen en su estructura competencias específicas que deben asignarse a cada uno:

- 1) Una asamblea o un órgano equivalente, integrado con representantes de todas las entidades federativas, en el caso de partidos políticos nacionales, o de los municipios, en el caso de partidos políticos locales, y será la máxima autoridad del partido con facultades deliberativas.
- 2) Un comité nacional o local o un órgano equivalente para los partidos políticos, según corresponda, que será su representante y tendrá facultades ejecutivas, de supervisión y, en su caso, de autorización en las decisiones de las demás instancias partidistas.

- 3) Un órgano responsable de la administración de su patrimonio y sus recursos financieros, así como de la presentación de los informes de ingresos y egresos trimestrales y anuales, de precampaña y campaña.
- 4) Un órgano de decisión colegiada, democráticamente integrado, responsable de la organización de los procesos para la integración de los órganos internos del partido político y para la selección de candidatos a cargos de elección popular.
- 5) Un órgano de decisión colegiada, responsable de la impartición de justicia intrapartidaria, el cual deberá ser independiente, imparcial y objetivo, y aplicará la perspectiva de género en todas las resoluciones que emita.
- 6) Un órgano encargado de cumplir con las obligaciones de transparencia y acceso a la información que la Constitución y las leyes de la materia imponen a los partidos políticos.
- 7) Un órgano encargado de la educación y capacitación cívica de los militantes y dirigentes (LGPP, artículo 43, párrafo 1, 2014).

En ese tenor, la distribución funcional de competencias plasmada en la Ley General de Partidos Políticos obliga a los partidos a contar, por una parte, con una asamblea deliberante que actúa como órgano legislativo y, por otra parte, con un órgano encargado de la impartición de justicia interna, con facultades claramente delimitadas, de tal forma que la actuación de esos órganos en el ejercicio de facultades atribuidas al otro constituye una invasión a su esfera de competencias. Ahora bien, para determinar si el referido principio de división funcional de competencias se ve transgredido por la Comisión de Orden y Disciplina Intrapartidista al emitir el acuerdo de lineamientos provisionales, es necesario someter dicha norma al test establecido por el Pleno de la SCJN en la jurisprudencia P./J. 23/2007, que consta de los siguientes pasos:

- 1) Encuadramiento. Consiste en hacer un estudio para determinar en qué materia competencial se encuentra el acto desplegado por el órgano o

poder; es decir, debe encuadrarse la competencia ejercida y cuestionada, para lo cual tiene que analizarse la materia propia.

- 2) Ubicación. Analizar si esa materia ya identificada es facultad de los poderes federales o de las autoridades locales; de ahí que debe constatar que la actuación del órgano o poder emisor del acto descansa en una norma, ya sea constitucional o estatutaria, que otorgue a dicha autoridad la facultad de actuar en determinado sentido; es decir, debe respetarse la delimitación constitucional y estatutaria de la esfera competencial de las autoridades y determinarse si la competencia ejercida, efectivamente, le correspondía al poder federal que haya actuado o al órgano o autoridad del distrito federal que la haya desplegado.
- 3) Regularidad. Analizar si el órgano o poder que ejerció la competencia correspondiente lo hizo sin violentar la esfera de facultades que otros órganos o poderes del mismo ámbito tienen previstas para el ejercicio de sus funciones; por ello, en este punto tendrá que determinarse si en la asignación de competencias a los órganos o poderes del mismo ámbito existen implícitamente mandatos prohibitivos dirigidos a ellos, en el sentido de que no se extralimiten en el ejercicio de aquellas que les han sido conferidas, para lo cual se analizará si se actualizan o no tres diferentes grados:
  - a) La no intromisión.
  - b) La no dependencia.
  - c) La no subordinación.

Siguiendo esas directrices, la acción desplegada por la Comisión de Orden y Disciplina Intrapartidista consiste en la creación de una norma; es decir, se trata de un acto materialmente legislativo que hace las veces de un reglamento, que le imprime un efecto general para regular los procedimientos sancionadores internos aplicable a todos los militantes del PAN; es una acción desplegada por un órgano de competencia jurisdiccional

prevista en los artículos 44 de los Estatutos Generales<sup>9</sup> y 43, inciso e, de la Ley General de Partidos Políticos.

En cuanto a la ubicación, la creación de normas internas y reglamentos se encuentra en la competencia de la Comisión Permanente del Consejo Nacional del Partido Acción Nacional, según lo dispuesto en el artículo 38, fracción I, de sus Estatutos.

Respecto a la regularidad, la Comisión de Orden y Disciplina Intrapartidista, al emitir el acuerdo COCN/AG/01-2016, invadió la competencia exclusiva de la Comisión Permanente, porque este órgano es el único facultado para confeccionar y aprobar reglamentos del partido, de tal forma que violó la prohibición implícita a los demás órganos para crear normas internas.

No es óbice que la Comisión de Orden creara el acuerdo de lineamientos a partir de una interpretación de los criterios jurisprudenciales 14/2014 y 15/2014 emitidos por la Sala Superior del TEPJF, en el sentido de arrogarse la facultad de crear la norma procesal ante la omisión de la Comisión Permanente de expedir el reglamento que rigiera el procedimiento sancionador interno, pues, en el referido acuerdo, la Comisión de Orden parte de la premisa de garantizar los derechos al debido proceso y de acceso a la impartición de justicia, reconocidos en los artículos 14 y 17 de la CPEUM; sin embargo, tal decisión se origina en una equivocada equiparación entre procedimientos que persiguen finalidades distintas.

Al respecto, los criterios jurisprudenciales referidos pueden sintetizarse de forma que autorizan y obligan a los tribunales electorales locales a

---

<sup>9</sup> De acuerdo con el artículo 44 de los Estatutos Generales del Partido Acción Nacional, la Comisión de Orden y Disciplina Intrapartidista tiene como función conocer los procedimientos de sanción instaurados contra los militantes y los asuntos relacionados con actos de corrupción que involucren tanto a servidores públicos como a funcionarios con militancia partidista, así como funcionarios partidistas o militantes a quienes, en su caso, impondrá la suspensión de derechos, la inhabilitación o la expulsión del partido, en los casos previstos en dichos estatutos y en los demás que señalen los reglamentos respectivos. En su función, se regirá por los principios de independencia, imparcialidad y legalidad, y resolverá en los plazos previstos en los reglamentos.

implementar o crear un procedimiento para hacer efectiva la protección de derechos político-electorales y materializar el acceso a la impartición de justicia y a un recurso judicial efectivo, sin importar que no exista la ley secundaria que prevea el mecanismo para proteger un derecho; esto, siempre y cuando se desarrolle conforme a las formalidades esenciales del debido proceso.

Pero ¿estos criterios jurisprudenciales autorizan a un órgano partidista para crear la norma procesal que rijan un procedimiento sancionador, cuya finalidad es distinta a la que persigue un medio de impugnación?

Los criterios en comento surgieron a partir de una interpretación extensiva de los derechos de acceso a la impartición de justicia y, particularmente, a un recurso efectivo, reconocidos en los artículos 17 de la CPEUM<sup>10</sup> y 25 de la CADH;<sup>11</sup> de este particular, la Corte Interamericana de Derechos Humanos (Corte IDH), en la sentencia del caso *Castañeda Gutman vs. Estados Unidos Mexicanos*, ofrece una clara interpretación de los alcances y el espíritu normativo del artículo 25 de la Convención:

100. Este Tribunal considera que el sentido de la protección otorgada por el artículo 25 de la Convención es la posibilidad real de acceder a un recurso judicial para que la autoridad competente y capaz de emitir una decisión vinculante determine si ha habido o no una violación a algún derecho que la persona que reclama estima tener y que, en caso de ser encontrada una violación, el recurso sea útil para restituir al interesado en el goce

---

<sup>10</sup> Al respecto, el artículo 17 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece: “Toda persona tiene derecho a que se le administre justicia por tribunales que estarán expeditos para impartirla en los plazos y términos que fijen las leyes, emitiendo sus resoluciones de manera pronta, completa e imparcial. Su servicio será gratuito, quedando, en consecuencia, prohibidas las costas judiciales” (CPEUM, artículo 17, 2020).

<sup>11</sup> El primer párrafo del artículo 25 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos establece: “Toda persona tiene derecho a un recurso sencillo y rápido o a cualquier otro recurso efectivo ante los jueces o tribunales competentes, que la ampare contra actos que violen sus derechos fundamentales reconocidos por la Constitución, la ley o la presente Convención, aun cuando tal violación sea cometida por personas que actúen en ejercicio de sus funciones oficiales” (CADH, artículo 25, primer párrafo, 1969).

de su derecho y repararlo. Sería irrazonable establecer dicha garantía judicial si se exigiera a los justiciables saber de antemano si su situación será estimada por el órgano judicial como amparada por un derecho específico.

101. [...] el Estado está obligado a proveer recursos efectivos que permitan a las personas impugnar aquellos actos de autoridad que consideren violatorios de sus derechos humanos previstos en la Convención, la Constitución o las leyes (Corte IDH 2008).

La interpretación de la Corte IDH precisa que el alcance de la protección otorgada por el artículo 25 es la posibilidad real de acceder a un recurso judicial para que la autoridad competente y capaz de emitir una decisión vinculante determine si hubo o no una violación a algún derecho que la persona que reclama estima tener, y que, en caso de ser encontrada dicha violación, el recurso sea útil para restituir al interesado en el goce de su derecho y repararlo. Por tanto, el artículo 25 de la CADH obliga al Estado a crear el mecanismo procesal para que el juez restituya a la persona los derechos vulnerados por un acto de autoridad, una finalidad que resulta distinta a la que persigue el procedimiento creado mediante el acuerdo de lineamientos generales emitido por la Comisión de Orden y Disciplina Intrapartidista del PAN, cuyo objetivo es limitar o suspender derechos frente a una infracción a la norma estatutaria.

Pero ¿qué es un procedimiento sancionador y por qué se distingue de los medios de impugnación?

La función del sistema sancionador electoral es reprimir las ilegalidades (disuadiendo y evitando su proliferación y comisión futura) e inhibir conductas que afecten los principios rectores en la materia, como la legalidad, la certeza, la independencia, la imparcialidad y la objetividad, lo que en especie se traduce en procesos de fiscalización a los informes que presentan las asociaciones políticas de carácter preventivo y correctivo (Torre y Hernández 2011, 376). No obstante, el derecho sancionador electoral endoasociativo o interno de los partidos políticos, al que bien se refiere José

Ignacio Navarro Méndez, es aquel que regula los comportamientos considerados lesivos para los intereses de la organización, que aparecen perfectamente sistematizados y graduados atendiendo a su gravedad, frente a los cuales se prevén respuestas sancionadoras diversas que abarcan desde la simple advertencia hasta el rechazo del afiliado en los casos más graves (Navarro 2000, 272).

Conforme a ello, el procedimiento sancionador interno de los partidos políticos tiene como finalidad la punición contra los actos que sus militantes desplieguen y resulten contrarios a los intereses, los principios y las ideas, así como a la normatividad partidista, de tal forma que no exista similitud alguna con las finalidades que persiguen los medios de impugnación en la materia electoral. Al respecto, el artículo 25 de la CADH y las tesis jurisprudenciales 14 y 15 de 2014 emitidas por el TEPJF de ninguna forma habilitan a los órganos de justicia interna para crear normas procesales que rijan procedimientos cuya finalidad es la privación de un derecho; por tanto, el acuerdo COCN/AG/01-2016 resulta contrario a la finalidad que persiguen los ya mencionados criterios jurisprudenciales.

Ahora bien, aun cuando los partidos tienen esa libertad de autoorganización para establecer en sus normas estatutarias las conductas que consideren contrarias a sus intereses, esto no implica que dichos procesos se tramiten sin que se observen las garantías mínimas que permitan al militante plantear su defensa ante los cargos que se le imputen.

De acuerdo con Ricardo Espinoza Toledo:

El establecimiento de procedimientos disciplinarios, con las garantías procesales mínimas, tiene su fundamento en que la disciplina en un partido es importante en cuanto tiende a determinar una regla de conducta conforme al interés colectivo o razón de ser del grupo. Pero la imposición de una sanción supone la existencia de determinadas garantías, y no puede quedar como atribución discrecional de ningún órgano (Espinoza 2014, 31).

No pasa inadvertido que la Comisión de Orden y Disciplina Intrapartidista del PAN, al crear esas normas provisionales, pretende darle operatividad a las formalidades previstas en sus Estatutos Generales y hacer efectiva su facultad sancionadora; sin embargo, esto lleva a plantear otra interrogante: ¿es una facultad implícita de la Comisión de Orden crear la norma procesal que hace las veces de reglamento?

De acuerdo con la Sala Superior del TEPJF, las facultades implícitas deben anclarse a alguna facultad contenida de forma explícita en el orden jurídico y se encuentran sujetas a tres condiciones:

- 1) No son autónomas y dependen de la facultad principal a la que están subordinadas, sin la cual no existirían; es decir, deben hacer efectivo el ejercicio de una facultad explícita.
- 2) Sin el reconocimiento de estas facultades implícitas, las expresas dejarían de ser funcionales y, por lo tanto, resultarían inaplicables en un caso concreto.
- 3) Deben deducirse, inferirse o extraerse de otras facultades expresamente reconocidas en el orden jurídico (SUP-RAP-17/2006).

En esa tesitura, los Estatutos Generales del PAN establecen la facultad expresa de la Comisión de Orden para conocer y resolver procedimientos de carácter sancionador en contra de los militantes; es el único órgano con la facultad de imponer sanciones, como la amonestación, la suspensión de derechos o la expulsión del partido. En ese sentido, aunque las formalidades esenciales del procedimiento se encuentran previstas en los Estatutos, no pasa inadvertido que la manera y los plazos en que habrá de tramitarse el procedimiento no están definidos en la norma infraestatutaria; por tanto, existe la necesidad de crear la norma reglamentaria que regule con precisión cómo debe desencadenarse y tramitarse el procedimiento para hacer funcionales las formalidades plasmadas en los Estatutos y las facultades sancionadoras de la Comisión de Orden y Disciplina Intrapartidista.

Entonces, ¿puede deducirse de esa facultad sancionadora una facultad implícita para crear la norma procesal?

Al respecto, deben atenderse nuevamente las obligaciones que la Ley General de Partidos Políticos impone a los partidos en su artículo 36, párrafo 2:

2. Los partidos políticos deberán comunicar al Instituto los reglamentos que emitan, en un plazo no mayor de diez días posteriores a su aprobación. El propio Instituto verificará el apego de dichos reglamentos a las normas legales y estatutarias y los registrará en el libro respectivo (LGPP, artículo 36, párrafo 2, 2014).

El precepto transcrito tiene la finalidad de garantizar que los reglamentos internos de los partidos políticos, como normas infraestatutarias, se apeguen a las normas legales y a los estatutos del propio instituto político, a fin de que no resulten contradictorios; no obstante, cabe señalar que, de una interpretación gramatical de esta porción normativa, el vocablo *aprobar*<sup>12</sup> se traduce en un proceso de calificación o verificación y posterior visto bueno, y tratándose de una norma, ese proceso es precisamente el legislativo que comprende las etapas de iniciativa, discusión, aprobación y expedición, el cual, en el ámbito interno del PAN, debe desarrollar la Comisión Permanente del Consejo Nacional; no así la Comisión de Orden y Disciplina Intrapartidista, cuya competencia expresa contenida en el artículo 44 de los Estatutos Generales del partido es la de conocer de los procedimientos de sanción instaurados contra sus militantes, como puede apreciarse a continuación:

Artículo 44.

La Comisión de Orden y Disciplina Intrapartidista tendrá como función conocer los procedimientos de sanción instaurados contra los militantes y

<sup>12</sup> “Aprobar. Del lat. *Approbāre*.

1. tr. Calificar o dar por bueno o suficiente algo o a alguien. Aprobar una boda, una opinión, a una persona para un cargo” (RAE 2014).

los asuntos relacionados con actos de corrupción que involucren tanto a servidores públicos, como a funcionarios públicos con militancia partidista, así como funcionarios partidistas y/o militantes a quienes, en su caso, impondrá la suspensión de derechos, la inhabilitación o la expulsión del Partido, en los casos previstos en estos Estatutos y en los demás que señalen los reglamentos respectivos. En su función se regirá por los principios de independencia, imparcialidad, legalidad y resolverá en los plazos previstos en reglamentos (EGPAN, artículo 44, 2017).

De ese dispositivo debe resaltarse el último enunciado normativo, en el que se precisa que las resoluciones de la Comisión de Orden se emitirán en los plazos previstos en reglamentos; es decir, en una norma infraestatutaria que debía ser creada por la Comisión Permanente del Consejo Nacional del Partido Acción Nacional.

En ese contexto, de una interpretación sistematizada de los artículos 38, fracción I, y 44 de los Estatutos Generales del PAN es posible concluir que existe una prohibición implícita excluyente que impide a la Comisión de Orden emitir normas de aplicación general dentro del partido, de tal forma que no se desprende una facultad implícita a esa comisión para emitir el acuerdo de lineamientos provisionales COCN/AG/01-2016.

Por otra parte, uno de los aspectos que resulta necesario analizar acerca del acuerdo de lineamientos provisionales es su vigencia, pues, conforme a su artículo transitorio, cobró vigor a partir de la fecha de su publicación en los estrados físicos y electrónicos de la Comisión de Orden; en consecuencia, resulta indispensable plantear una última interrogante: ¿este acuerdo puede cobrar vigencia aun cuando no fue sometido a revisión por el Instituto Nacional Electoral?

Como se expuso en párrafos precedentes, la creación del acuerdo de lineamientos persigue una finalidad justificada a partir de la necesidad de hacer operativa la facultad sancionadora de la Comisión de Orden y Disciplina Intrapartidista del PAN, sin embargo, la LGPP impone a dichas entida-

des la obligación de comunicar al INE o a los organismos públicos locales electorales, según corresponda, cualquier modificación a sus documentos básicos durante los 10 días siguientes a la fecha en que se tome el acuerdo correspondiente por el partido, y su normatividad no surtirá efectos hasta que el Consejo General del Instituto declare su procedencia constitucional y legal (LGPP, artículo 25, párrafo 1, inciso I, 2014).

En ese orden de ideas, si bien el presente análisis distingue entre los documentos básicos (estatutos)<sup>13</sup> y los reglamentos de un partido político (normas infraestatutarias), la Ley General de Partidos Políticos también impone el deber de comunicar esta normatividad en el plazo de 10 días posteriores a su aprobación. En ese procedimiento, el INE, por conducto de la Dirección Ejecutiva de Prerrogativas y Partidos Políticos, analiza el cumplimiento de las normas estatutarias correspondientes al procedimiento de aprobación del reglamento, así como su concordancia con las normas legales y estatutarias aplicables; posteriormente, si del análisis del procedimiento legislativo interno previsto en los estatutos se advierte que este no se desarrolló conforme a lo previsto en ellos, o bien que el reglamento es contrario a las normas estatutarias o legales, lo hará del conocimiento del partido mediante un oficio debidamente fundado y motivado, y ordenará la reposición del procedimiento, de manera que solo cuando el INE advierta que el reglamento se emitió conforme al procedimiento legislativo interno y que no es contrario a las normas legales y estatutarias aplicables, la Dirección Ejecutiva lo hará del conocimiento del partido y procederá a inscribirlo en el libro de registro respectivo para que surta efectos a partir de esta inscripción (RMDBINE, artículos 55 a 64, 2014).<sup>14</sup>

<sup>13</sup> El Reglamento sobre Modificaciones a Documentos Básicos, Registro de Integrantes de Órganos Directivos y Cambio de Domicilio de Agrupaciones Políticas y Partidos Políticos Nacionales; así como respecto al Registro de Reglamentos Internos de Éstos Últimos y la Acreditación de sus Representantes ante los Consejos del Instituto Nacional Electoral, artículo 3, inciso h, define a los documentos básicos como la declaración de principios, el programa de acción y los estatutos.

<sup>14</sup> “Artículo 53. Los Partidos Políticos deberán comunicar a la Dirección Ejecutiva, los Reglamentos que emitan en relación con sus normas estatutarias, dentro del plazo de diez días hábiles posteriores a su aprobación.

Esas disposiciones de la LGPP y del reglamento emitido por el INE para regular el registro de normas infraestatutarias de los partidos políticos tienen como finalidad garantizar el sistema democrático previsto en el artículo 41, fracción I, de la CPEUM y, así, proteger el ejercicio y respeto de los derechos fundamentales de los militantes, entre ellos, la seguridad jurídica que debe imperar en la creación y la aplicación de las normas cuyo objeto es privar o limitar derechos políticos (tesis jurisprudencial XXVII.3o. J/14 [10a.]),<sup>15</sup> pues esta garantía no implica solamente una acción negativa del Estado de abstenerse de vulnerar derechos, sino que constriñe a los partidos políticos, como entidades de interés público, a cumplir con los requisitos, los elementos, las circunstancias o las condiciones previstas por la norma para que sus actos se ajusten al marco constitucional y legal. El acuerdo que se analiza constituye precisamente un acto emitido por el órgano de un partido político actuando en un plano de supra a subordinación con sus militantes, que si bien establece formalidades esenciales para el trámite de los procedimientos sancionadores internos y con ello podría considerarse constitucionalmente válido a la luz del segundo párrafo del artículo 14 constitucional, no puede negarse que contradice el mismo precepto al momento en el que se le imprime vigencia de manera unilateral por la Comisión de Orden y Disciplina Intrapartidista, sin haber comunicado al INE el acuerdo de lineamientos provisionales (INE 2019), porque, en esencia, se trata de una norma interna de carácter general para la militancia

---

Artículo 54. Los Partidos Políticos deberán remitir a la Dirección Ejecutiva los documentos a que se refiere el artículo 7 del presente Reglamento, a fin de acreditar la aprobación del Reglamento que se notifique.

Artículo 55. La Dirección Ejecutiva contará con un plazo de diez días hábiles para analizar el cumplimiento de las normas estatutarias aplicables para el procedimiento de aprobación de Reglamentos” (RMDBINE, artículos 53, 54 y 55, 2014).

<sup>15</sup> Al respecto, la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en la tesis jurisprudencial XXVII.3o. J/14 (10a.), distingue que, para el Constituyente permanente, los derechos y sus garantías no son lo mismo, ya que estas se otorgan para proteger los derechos humanos; las garantías solo existen en función de los derechos que protegen, de tal suerte que pueden existir derechos sin garantías, pero no garantías sin derechos.

que hace las veces de reglamento que pretende regular el procedimiento sancionador interno y, por tanto, no escapa del requisito de revisión previa por el Instituto Nacional Electoral para que pueda surtir efectos, de tal forma que no puede considerarse como una norma expedida conforme al último enunciado normativo del segundo párrafo del artículo 14 de la CPEUM.<sup>16</sup>

### *Conclusiones*

El acuerdo COCN/AG/01-2016, que contiene los lineamientos provisionales para el trámite, la sustanciación y la resolución de los procedimientos sancionadores internos del Partido Acción Nacional que se ventilan en la Comisión de Orden y Disciplina Intrapartidista, encuentra varios vicios en su emisión y aplicación, los cuales deben analizarse en posteriores juicios ciudadanos por las salas del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

En primer lugar, el referido acuerdo es una norma infraestatutaria emitida por la Comisión de Orden y Disciplina Intrapartidista ante la omisión en que incurrió la Comisión Permanente del Consejo Nacional para crear el reglamento que regule el procedimiento sancionador interno, por lo que se configura una infracción del artículo 38, fracción I, de los Estatutos Generales del PAN.

En segundo lugar, se verifica una invasión en la esfera de competencias por parte de un órgano intrapartidista materialmente jurisdiccional en perjuicio de las conferidas al órgano legislativo interno, pues la Comisión de Orden y Disciplina Intrapartidista, conforme al artículo 44 de los Estatutos del partido, solo está facultada expresamente para resolver respecto a la imposición de sanciones a sus militantes por faltas a la normatividad interna o electoral; no así para emitir normas que rijan su vida interna.

---

<sup>16</sup> El segundo párrafo del artículo 14 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece: “Nadie podrá ser privado de la libertad o de sus propiedades, posesiones o derechos, sino mediante juicio seguido ante los tribunales previamente establecidos, en el que se cumplan las formalidades esenciales del procedimiento y conforme a las Leyes expedidas con anterioridad al hecho” (CPEUM, artículo 14, segundo párrafo, 2020).

De lo anterior se advierte un incumplimiento del resolutivo segundo de la resolución INE/CG429/2017 del Consejo General del INE acerca de la procedencia constitucional y legal de las modificaciones a los Estatutos Generales del PAN, pues no modificó ni emitió el reglamento que rijan el procedimiento sancionador interno derivado de la modificación estatutaria.

En guisa de lo anterior, existe un error de fondo en el acuerdo analizado, pues si bien para su creación la Comisión de Orden del PAN acude a los criterios jurisprudenciales 14/2014 y 15/2014 emitidos por la Sala Superior del TEPJF, que autorizan la creación de un procedimiento en el que se observen las formalidades esenciales cuando no exista norma que establezca la forma en que debe tramitarse un medio de impugnación, estos no habilitan a dicha comisión para crear una norma procesal cuya finalidad es la privación, la limitación o la suspensión de un derecho.

Aunque es debatible que la Comisión de Orden y Disciplina Intrapartidista del Partido Acción Nacional tenga la facultad para crear, mediante un acuerdo, la norma procesal que rijan el procedimiento sancionador interno de su competencia, tal cuestión no lo exime de someter dicha norma a la revisión del Instituto Nacional Electoral y, por tanto, de cumplir las obligaciones establecidas en el artículo 36, numeral 2, de la Ley General de Partidos Políticos, y el procedimiento previsto en el capítulo VII del Reglamento sobre Modificaciones a Documentos Básicos, Registro de Integrantes de Órganos Directivos y Cambio de Domicilio de Agrupaciones Políticas y Partidos Políticos Nacionales; así como respecto al Registro de Reglamentos Internos de Estos Últimos y la Acreditación de sus Representantes ante los Consejos del Instituto Nacional Electoral. En el caso particular, el acuerdo COCN/AG/01-2016 no fue sometido al procedimiento de revisión por el INE, de tal forma que no puede surtir efectos y es violatorio de la garantía de legalidad contenida en el artículo 14 de la CPEUM, porque no puede considerarse como una norma expedida.

Si bien los partidos políticos, en el ejercicio de su derecho a la autoorganización, pueden regular las conductas sancionables que estimen contrarias

a sus intereses, y conforme a las disposiciones del artículo 39, numeral 1, inciso m, de la LGPP deben establecer en sus estatutos un procedimiento disciplinario intrapartidario con las garantías procesales mínimas, el acuerdo analizado muestra un variado catálogo de omisiones en el que pueden incurrir los partidos al emitir sus normas infraestatutarias procesales y las consecuencias jurídicas que acarrea la falta de revisión de las normas internas por el Instituto Nacional Electoral, lo que hace necesario que el procedimiento sancionador intrapartidario se homologue en la Ley General de Partidos Políticos.

Establecer reglas únicas para desencadenar, tramitar y resolver los procedimientos sancionadores intrapartidistas no constituye una intervención injustificada a la autoorganización de los partidos, pues la impartición de justicia no es un tema de carácter político, sino puramente jurídico, que tiene que ajustarse al marco constitucional y no debe subordinarse a las deficiencias normativas de los partidos.

### *Fuentes consultadas*

- CADH. Convención Americana sobre Derechos Humanos. 1969. Disponible en [https://www.oas.org/dil/esp/tratados\\_b-32\\_convencion\\_americana\\_sobre\\_derechos\\_humanos.htm](https://www.oas.org/dil/esp/tratados_b-32_convencion_americana_sobre_derechos_humanos.htm) (consultada el 3 de marzo de 2020).
- Cofipe. Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales. 2008. Disponible en [http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/abro/cofipec\\_2008/COFIPE\\_abro.pdf](http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/abro/cofipec_2008/COFIPE_abro.pdf) (consultada el 22 de abril de 2020).
- Corte IDH. Corte Interamericana de Derechos Humanos. 2008. Caso Castañeda Gutman vs. Estados Unidos Mexicanos. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia del 6 de agosto. Disponible en [https://www.corteidh.or.cr/cf/jurisprudencia2/ficha\\_tecnica.cfm?nId\\_Ficha=298](https://www.corteidh.or.cr/cf/jurisprudencia2/ficha_tecnica.cfm?nId_Ficha=298) (consultada el 5 de junio de 2020).
- CPEUM. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. 2020. Disponible en [http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/1\\_080520.pdf](http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/1_080520.pdf) (consultada el 7 de febrero de 2020).

- EGPAN. Estatutos Generales del Partido Acción Nacional. 2013. Disponible en [https://www.dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=5320687&fecha=05/11/2013](https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5320687&fecha=05/11/2013) (consultada el 12 de febrero de 2020).
- . 2017. Disponible en [https://www.dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=5498559&fecha=26/09/2017](https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5498559&fecha=26/09/2017) (consultada el 15 de febrero de 2020).
- Espinoza Toledo, Ricardo. 2014. *Protección de los derechos de los afiliados a los partidos políticos*. México: TEPJF.
- INE. Instituto Nacional Electoral. 2015. Resolución INE/CG406/2015. Denunciantes: autoridad electoral y Partido Verde Ecologista de México. Denunciados: Partido Acción Nacional y Partido de la Revolución Democrática. Disponible en [https://repositoriodocumental.ine.mx/xmlui/bitstream/handle/123456789/84312/CGex201507-13\\_rp\\_1\\_2.pdf?sequence=1&isAllowed=y](https://repositoriodocumental.ine.mx/xmlui/bitstream/handle/123456789/84312/CGex201507-13_rp_1_2.pdf?sequence=1&isAllowed=y) (consultada el 4 de enero de 2020).
- . 2016. Resolución INE/CG115/2016. Resolución del Consejo General del Instituto Nacional Electoral sobre la procedencia constitucional y legal de las modificaciones a los Estatutos Generales del Partido Acción Nacional, realizadas en acatamiento a la resolución INE/CG406/2015. Disponible en <https://repositoriodocumental.ine.mx/xmlui/bitstream/handle/123456789/84907/CGex201603-16rp14-2.pdf?sequence=1> (consultada el 4 de enero de 2020).
- . 2017. Resolución INE/CG429/2017. Resolución del Consejo General del Instituto Nacional Electoral sobre la procedencia constitucional y legal de las modificaciones a los Estatutos Generales del Partido Acción Nacional, realizadas en acatamiento a la sentencia emitida por la H. Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación en el juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano identificado con la clave SUP-JDC-1022/2016. Disponible en <https://repositoriodocumental.ine.mx/xmlui/bitstream/handle/123456789/93595/CGex201709-08-rp-14.pdf?sequence=1&isAllowed=y> (consultada el 3 de junio de 2020).

- . 2019 (comunicación personal, 26 de abril) [Oficio INE/DEPP/DE/DPPF/1500/2019].
- Jurisprudencia 14/2014. MEDIOS DE IMPUGNACIÓN EN MATERIA ELECTORAL. ANTE SU FALTA DE PREVISIÓN EN LA NORMATIVA LOCAL, LA AUTORIDAD ELECTORAL ESTATAL O DEL DISTRITO FEDERAL COMPETENTE DEBE IMPLEMENTAR UN PROCEDIMIENTO IDÓNEO. *Gaceta Jurisprudencia y Tesis en materia electoral* 15 (julio-diciembre): 46-8.
- . 15/2015. FEDERALISMO JUDICIAL. SE GARANTIZA A TRAVÉS DEL REENCAUZAMIENTO DE ASUNTOS A LA AUTORIDAD LOCAL COMPETENTE AUN CUANDO NO ESTÉ PREVISTA UNA VÍA O MEDIO DE IMPUGNACIÓN ESPECÍFICO PARA IMPUGNAR EL ACTO RECLAMADO. *Gaceta Jurisprudencia y Tesis en materia electoral* 15 (julio-diciembre): 38-40.
- . P./J. 47/95. FORMALIDADES ESENCIALES DEL PROCEDIMIENTO. SON LAS QUE GARANTIZAN UNA ADECUADA Y OPORTUNA DEFENSA PREVIA AL ACTO PRIVATIVO. *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, t. II (diciembre): 133. [Disponible en <https://sjf2.scjn.gob.mx/detalle/tesis/200234> (consultada el 2 de julio de 2021)].
- . P./J. 11/2006. OMISIONES LEGISLATIVAS. SUS TIPOS. *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, t. XXIII (febrero): 1527. [Disponible en <https://sjf2.scjn.gob.mx/detalle/tesis/175872> (consultada el 2 de julio de 2021)].
- . P./J. 23/2007. PRINCIPIO DE DIVISIÓN FUNCIONAL DE COMPETENCIAS. PROCEDIMIENTO PARA DETERMINAR SU TRANSGRESIÓN. *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, t. XXV (mayo): 1648. [Disponible en <https://sjf2.scjn.gob.mx/detalle/tesis/172432> (consultada el 2 de julio de 2021)].
- LGPP. Ley General de Partidos Políticos. 2014. Disponible en [http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LGPP\\_130420.pdf](http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LGPP_130420.pdf) (consultada el 12 de mayo de 2020).

- Navarro Méndez, José Ignacio. 2000. “¿Pueden los partidos políticos expulsar ‘libremente’ a sus afiliados?”. *Revista de Estudios Políticos* 107 (enero-marzo): 269-95.
- Orozco Henríquez, Jesús. 2007. El contencioso electoral, la calificación electoral. En *Tratado de derecho electoral comparado en América Latina*, comps. Dieter Nohlen, Daniel Zovatto, Jesús Orozco y José Thompson, 1152-278. México: FCE/IIDH/Universidad de Heidelberg/IDEA Internacional/TEPJF/IFE.
- PAN. Partido Acción Nacional. 2016. Acuerdo COCN/AG/01-2016. Acuerdo por el que el pleno de la Comisión de Orden del Consejo Nacional del Partido Acción Nacional, emite Lineamientos de carácter transitorio, para el trámite y resolución de solicitudes de sanción, tomando en cuenta la publicación de la reforma estatutaria aprobada por la XVIII Asamblea Nacional Extraordinaria en el *Diario Oficial de la Federación* el pasado 1 de abril de 2016, hasta en tanto se expide y actualiza el reglamento sobre aplicación de sanciones. Disponible en <https://almacenamientopan.blob.core.windows.net/pdfs/comisiones/phqB5cp3kePGWNTKffjcheSin9cCzC.pdf> (consultada el 7 de julio de 2020).
- PIDCP. Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos. 1966. Disponible en <https://www.ohchr.org/sp/professionalinterest/pages/ccpr.aspx> (consultada el 3 de marzo de 2020).
- RAE. Real Academia Española. 2014. *Diccionario de la lengua española*. 23.<sup>a</sup> ed. Madrid: RAE. [Disponible en <https://dle.rae.es/aprobar> (consultada el 14 de mayo de 2020)].
- RMDBINE. Reglamento sobre Modificaciones a Documentos Básicos, Registro de Integrantes de Órganos Directivos y Cambio de Domicilio de Agrupaciones Políticas y Partidos Políticos Nacionales; así como respecto al Registro de Reglamentos Internos de Estos Últimos y la Acreditación de sus Representantes ante los Consejos del Instituto Nacional Electoral. 2014. Disponible en <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/regla/n309.pdf> (consultada el 3 de junio de 2020).

- Sentencia SUP-JDC-1022/2016. Actor: Luis Omar Hernández Calzadas. Autoridad responsable: Consejo General del Instituto Nacional Electoral. Disponible en [https://www.te.gob.mx/EE/SUP/2016/JDC/1022/SUP\\_2016\\_JDC\\_1022-567672.pdf](https://www.te.gob.mx/EE/SUP/2016/JDC/1022/SUP_2016_JDC_1022-567672.pdf) (consultada el 3 de junio de 2020).
- SUP-RAP-17/2006. Actor: Coalición “Por el bien de todos”. Autoridad responsable: Consejo General del Instituto Federal Electoral. Disponible en <https://sjf.scjn.gob.mx/lusElectoral/Documentos/Sentencias/SUP-RAP-17-2006.pdf> (consultada el 9 de junio de 2020).
- Tesis jurisprudencial XXVII.3o. J/14 (10a.). DERECHOS HUMANOS Y SUS GARANTÍAS. SU DISTINCIÓN. *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, libro 17, t. II (abril): 1451.
- Torre, Jaime Benjamín de la y Celso Mario Hernández Barajas. 2011. Ley procesal electoral y derecho administrativo sancionador electoral en el Distrito Federal. En *Derecho electoral mexicano. Una visión local: Distrito Federal*, comps. Luis Antonio Corona Nakamura y Adrián Joaquín Miranda Camarena, 363-402. España: Marcial Pons.