

Derecho y política en la ausencia y suplencia del titular del poder ejecutivo del estado de Michoacán de Ocampo

Miguel Ángel Medina Romero

Universidad Michoacana de San Nicolás de Hidalgo
mamedina@umich.mx

José Antonio Flores Alcaraz

Universidad Michoacana de San Nicolás de Hidalgo
chespi3000@hotmail.com

Resumen

El objetivo de este trabajo consiste en articular un ejercicio de análisis jurídico para abordar, desde una perspectiva académica, la problemática y los vacíos legales originados a partir de la ausencia y suplencia infrecuentes del titular del Poder Ejecutivo en el estado de Michoacán, considerando para ello el caso de las licencias de separación temporal del ejercicio de su cargo y que fueron presentadas por el licenciado Fausto Vallejo Figueroa, gobernador constitucional de Michoacán electo para el período 2012-2015. El apoyo metodológico para materializar este propósito general se identificó en la dinámica metodológica propia del Derecho Constitucional Comparado. Finalmente, se da cuenta de una propuesta de escenario legal para evitar que las ausencias y suplencias infrecuentes del titular del Ejecutivo local, sean resueltas pragmáticamente y sin consideración del marco jurídico vigente.

Palabras clave: Derecho, Política, Ausencia, Suplencia, Poder Ejecutivo, Michoacán.

Introducción

En los últimos tiempos asistimos a una serie de episodios marcados por el delicado estado de salud de algunos de los dirigentes políticos importantes a nivel mundial; entre ellos presidentes, vicepresidentes, gobernadores, alcaldes y congresistas. Ante tal coyuntura de enfermedades, de manera natural se propicia un debate que hasta el momento no recibía la más mínima atención por parte de los medios y la opinión pública, ocupando ahora las primeras páginas de los periódicos y los titulares de los noticieros de televisión y radio.

Los problemas de falta de buena salud de gobernantes, generan inquietudes y preocupaciones válidas sobre la forma en que los ciudadanos manejamos esta situación y los vacíos evidentes que existen en nuestra legislación para hacer frente a esta problemática. Ha sido evidente, también, el contraste entre la forma seria, transparente y responsable en que un jefe de Estado maneja su situación personal y la comunica a sus gobernados, frente a los silencios confusos con que otros dirigentes han tratado sus problemas personales de salud que, en opinión de muchos, pasan a ser asuntos de interés público al referirse a aquellos dirigentes que reciben la confianza de sus conciudadanos para ejercer el gobierno nacional, regional o local.

En las democracias de mayor avance en el mundo, existe absoluta claridad en torno a la forma como estas situaciones (de falta de buena salud personal) deben ser tratadas y comunicadas. En México, y podríamos decir que en América Latina en general, aún es asignatura pendiente el serio y adecuado manejo de este tipo de asuntos. Basta recordar episodios como los del presidente Chávez en Venezuela, del presidente Lugo en Paraguay, de la presidenta Cristina Fernández de Kirchner en Argentina o del presidente Santos de Colombia, para comprobar la forma inadecuada de tratamiento del tema (Loret de Mola, R., 2013: 192). En el caso mexicano, nunca el estado de salud de los presidentes y/o gobernadores ha sido debatido en el país. Empero, son pocas aún las voces que se escuchan exigiendo información pública oficial sobre la salud de estos personajes que se encuentran siendo los titulares del poder Ejecutivo (nacional o local).

En pleno siglo XXI, con el avance de la medicina y en un mundo globalizado e interconectado, no es dable ser apologista de que la salud de cualquier gobernante elegido democráticamente es un asunto personal y confidencial (de él o ella y de su familia). Sin duda alguna, se trata de un asunto de interés público y así debe ser tratado con absoluto respeto para con los gobernados.

Así, resulta imperativo que México transite con decisión hacia la atención adecuada de estas materias y que los ciudadanos cada vez más tengan la posibilidad de exigir con razón y conciencia, información sobre las condiciones de salud de sus gobernantes. Por ello, se requiere una normatividad clara y precisa que reglamente la materia para garantizar que periódicamente presidentes, gobernadores, alcaldes, legisladores (e integrantes de la Corte, quizás) se practiquen revisiones médicas y que los resultados de las mismas se oficialicen y se pongan de manera pública y transparente a disposición de los ciudadanos.

Sostenemos que para evitar, precisamente, que los servidores públicos resuelvan de manera discrecional cómo manejar los temas de su salud, la ley debe determinar los procedimientos a seguir para generar transparencia y garantizar confianza a la ciudadanía.

En este trabajo de investigación se ha elegido la casuística del estado de Michoacán para apreciar la validez (o invalidez) de las anteriores sentencias en la realidad. La hipótesis que se plantea reside en advertir que ante los motivos de ausencia de buena salud, el titular del Poder Ejecutivo solicitó licencias para separarse temporalmente del ejercicio de dicho Poder ante el Congreso local, hecho que provocó una ausencia y suplencia infrecuentes del titular del Ejecutivo local en Michoacán, la identificación de vacíos en la Constitución local al respecto y la ponderación de criterios políticos en la toma de decisiones.

El presente trabajo constituye un ejercicio de análisis para abordar, desde una perspectiva académica, la problemática y los vacíos legales originados a partir de la ausencia y suplencia del titular del Poder Ejecutivo en el estado de Michoacán, considerando para ello el caso de las licencias de separación temporal del ejercicio de su cargo y que fueron

presentadas por el licenciado Fausto Vallejo Figueroa, gobernador constitucional de Michoacán electo para el período 2012-2015.

En este contexto y de manera específica, interesa examinar la Constitución Política del Estado respecto de sus fórmulas vigentes para cubrir la ausencia (temporal) del titular del Poder Ejecutivo; revisar cómo se resolvió (por parte del Legislativo) en torno a las licencias presentadas por el Gobernador Constitucional de Michoacán en fechas recientemente pasadas; y presentar una propuesta de escenario legal para evitar que las ausencias y suplencias infrecuentes del titular del Ejecutivo local, sean resueltas pragmáticamente y apegadas al marco jurídico vigente. Finalmente, encontramos apoyo para materializar este propósito en la dinámica metodológica propia del Derecho Constitucional y en el análisis comparativo; y en el estudio e interpretación de disposiciones legales; y en la revisión de bibliografía, hemerografía y otras fuentes de información.

1. Problemática y Solución con Perspectiva Pragmática en torno a la Ausencia y Suplencia del Titular del Poder Ejecutivo en Michoacán, Período 2012-2015

La ausencia y suplencia del titular del poder Ejecutivo originó una problemática de dimensiones considerables que se relacionó con un vacío de poder, la lucha política y una situación de inestabilidad. El 15 de febrero de 2012, [Fausto Vallejo Figueroa](#) rindió protesta como Gobernador Constitucional del Estado de Michoacán de Ocampo; y un día antes, tras recibir el fallo favorable de la autoridad electoral, luego del litigio en torno a su triunfo en las urnas, designó a su gabinete legal.

Ante sus problemas de falta de buena salud, Vallejo Figueroa, el 18 de abril de 2013, envió al Congreso de Michoacán su solicitud de licencia al cargo de gobernador hasta por 90 días a partir del día 23 de abril del mismo año, misma que fue turnada a comisiones del mismo Congreso (Loret de Mola, R., 2013: 163). El 21 de abril, las Comisiones de Gobernación y Puntos Constitucionales de la LXXII Legislatura de Michoacán aprobaron la solicitud de licencia del gobernador Fausto Vallejo Figueroa mediante el Decreto No. 130, quien

anunció que se sometería a un tratamiento médico. Ese día, los legisladores michoacanos también aprobaron la propuesta del Partido Revolucionario Institucional (PRI), al que pertenece Vallejo Figueroa, para que Jesús Reyna García, hasta entonces titular de la Secretaría de Gobierno del Estado (y candidato al gobierno de Michoacán en 2007) fuera nombrado gobernador interino, ello producto de un acuerdo político con distancia a lo estipulado en el texto constitucional local.

Más tarde, el día 21 de julio de 2013, Vallejo Figueroa obtuvo una prórroga de su original licencia de ausencia mediante el Decreto No. 151, hasta por 270 días, para ausentarse de la titularidad de su administración. El 21 de octubre de ese mismo año, anunció su retorno como Gobernador Constitucional, cargo al que renunciara el 18 de junio del presente año.

La ausencia de Vallejo Figueroa se debió, oficialmente, a cuestiones de enfermedad, y desató una situación de incertidumbre en la ciudadanía, así como en el ámbito político estatal. En este marco referencial, incluso, algunos diputados y senadores (especialmente del PAN) apuntaron en su discurso su pronunciamiento por la desaparición de poderes, justificándola en el clima de inseguridad e inestabilidad que trajo consigo la ausencia y retorno inesperados del titular del Ejecutivo estatal.

En este contexto, el secretario de Gobernación, Miguel Ángel Osorio Chong y el gobernador interino de Michoacán, Jesús Reyna García (cuyo periodo de gobierno fue de 22 de abril de 2013 al 23 de octubre de 2013), realizaron la firma de un acuerdo político que se denominó *Acuerdo por Michoacán*, acuerdo este que dejó de manifiesto la situación crítica que guardaba la sociedad, la política y la economía en el Estado. Definitivamente, esta problemática tuvo que ver con la ausencia de un sistema estratégico de políticas públicas para el desarrollo social y económico del Estado, problemática que, sin duda, se acentuó con la ausencia del titular del Ejecutivo y sus consecuencias.

Siguiendo la misma línea explicativa sobre la problemática de referencia, debe destacarse que la economía local se estancó ante la afectación de las ramas industrial, agrícola y

[comercial. Además, otro elemento que sigue ocasionando lesiones al desarrollo, es el que tiene que ver con la inseguridad y el surgimiento de policías alternas \(policías comunitarias, autodefensas, etc.\), asunto que continúa posicionado en los primeros sitios en la agenda pública.](#)

2. Consideraciones sobre Salud, Información Pública e Interés Ciudadano y Derecho

En pleno siglo XXI, México ha avanzado en muchas materias tratando de seguir la línea evolutiva del proceso de transformación que el mundo globalizado le exige, pues las primeras potencias así lo han impuesto debido a su alcances en el desarrollo en distintas materias. Ante tal panorama, es lamentable que en materia jurídica no adoptemos tal ritmo de avance. Al parecer resulta un sueño utópico alcanzar un desarrollo jurídico integral, pues el atraso registrado indica que debemos resolver la adecuada operación de las reglas de gobernabilidad. Ello acorde a lo apuntado por Kelsen en una de sus máximas: *Si no afrontamos la realidad social estamos inmersos en lograr el estancamiento.*

Así, hemos de determinar qué se entiende por “buena” o “mala” salud. En primer lugar, por *buena* salud entendemos la situación de toda aquella persona que está en condiciones de desempeñar actividades rutinarias de trabajo en una vida con un ritmo regular, es decir de desempeñar un cargo de 8 horas diarias esto responde pues, a que por buena salud estamos en condiciones físicas, emocionales e intelectuales para llevarlo a cabo, según la Organización Mundial de la Salud. Por otro lado, la misma Organización determinó que por *mala* salud hemos de entender la deficiencia de la actividad de nuestros sistemas integrantes de nuestro organismo, que nos imposibilitan tener una adecuada coordinación en las aptitudes físicas, emocionales e intelectuales que requerimos para ejercer o actuar plenamente en cualquier actividad que hemos de desempeñar.

A partir de lo anterior, cabe preguntarnos si una persona que se encuentra en condiciones de mala salud, ¿podrá estar apta para el ejercicio de un cargo de alta responsabilidad? En el

caso de la administración encabezada por el licenciado Fausto Vallejo Figueroa en el estado de Michoacán, fue de todos conocido que su mal estado de salud le obligó a solicitar separarse temporalmente del ejercicio de su cargo. Su ausencia, no obstante, liberó incertidumbre en la ciudadanía y la clase política sobre su posible retorno. Dos licencias del gobernador constitucional y una solución pragmática para resolver la ausencia fue el escenario en el que hizo presencia, finalmente, un gobernador interino. Luego sobrevendría la renuncia definitiva al cargo y la asunción de un gobernador sustituto.

A la luz del derecho, ante la solicitud de ausencia por enfermedad del titular del Ejecutivo local, las licencias *deberían ser efectivamente* objeto de regulación jurídica constitucional. Así, por una vertiente puede informarse a la ciudadanía y satisfacerse el interés público; y por otra vertiente, los legisladores locales pueden apreciar como grave o no la enfermedad para tomar una resolución, desde luego apegada a los supuestos contenidos en el texto constitucional; es decir, una solución al problema con apego legal.

3. Propuesta de Cambios Constitucionales Locales

Hemos adoptado como supuesto cardinal de este trabajo que ante los motivos de ausencia de buena salud, el titular del Poder Ejecutivo solicitó licencias para separarse temporalmente del ejercicio de dicho Poder ante el Congreso local, hecho que provocó una ausencia y suplencia del titular del Ejecutivo local en Michoacán, la identificación de vacíos en la Constitución local al respecto y la ponderación de criterios políticos en la toma de decisiones.

En tal lógica, se sostiene aquí que el formato bajo el cual se materializó la ausencia del licenciado Fausto Vallejo Figueroa del cargo de titular del Ejecutivo estatal durante el año 2013 no recibió el tratamiento de asunto de interés público y careció de transparencia.

Igualmente, se advierte aquí que el formato bajo el cual se materializó la suplencia del licenciado Fausto Vallejo Figueroa en el cargo de titular del Ejecutivo estatal durante el año

2013, y que recayó en una gubernatura interina cuyo titular fue el licenciado Jesús Reyna García, otrora secretario de Gobierno en el Estado, no recibió un tratamiento legal y puede apreciarse que el mecanismo empleado para ello priorizó el criterio político.¹

Así, luego de pasar revista a la problemática planteada, abordamos en los siguientes espacios un esbozo de propuesta, en dos partes, para abordar coyunturas próximas que revistan aspectos similares a la que aquí se considera.

Primeramente se propone una reforma al texto constitucional del estado de Michoacán, a través de un cambio a lo apuntado en el contenido del inciso c del artículo 50, en aras de evitar *suplencias infrecuentes* del titular del Ejecutivo local en Michoacán, con ponderación de criterios políticos y haciendo abstracción de lo legalmente dispuesto, superando así la identificación de vacíos en la Constitución local al respecto y la ponderación de criterios políticos en la toma de decisiones.

Así, hoy el texto constitucional local establece: “Artículo 50.- No pueden desempeñar el cargo de Gobernador: (...) c) Los titulares de las dependencias básicas del Ejecutivo, los Magistrados del Supremo Tribunal de Justicia, del Tribunal de Justicia Administrativa y del Tribunal Electoral; los Consejeros del Poder Judicial; (...)”. Y se propone que el texto constitucional local reformado establezca lo siguiente: “Artículo 50.- No pueden desempeñar el cargo de Gobernador: (...) c) *Los titulares de las dependencias del Ejecutivo*, los Magistrados del Supremo Tribunal de Justicia, del Tribunal de Justicia Administrativa y del Tribunal Electoral; los Consejeros del Poder Judicial; (...)”.

¹ Del 23 de abril al 21 de octubre de 2013, la titularidad del Poder Ejecutivo local en Michoacán recayó en la persona del licenciado Jesús Reyna García. Ante la ausencia del gobernador constitucional, se activó una gubernatura interina que se justificó en un criterio ponderadamente político, haciéndose abstracción del contenido del texto constitucional local. La Constitución de Michoacán, en el inciso c) del numeral II de su artículo 50, señala que *no pueden desempeñar el cargo de Gobernador los titulares de las dependencias básicas del Ejecutivo*. Y, de acuerdo con la Consejería Jurídica del Gobierno del Estado de Michoacán, la Secretaría de Gobierno de Michoacán es una dependencia básica del Ejecutivo y, en consecuencia, el titular de dicha Secretaría, J. Jesús Reyna García, se encontraba legalmente impedido para desempeñar el cargo de gobernador interino (Álvarez, J., 2013).

Y, en segundo término, en el marco de la propuesta que aquí ocupa, se advierte de interés una reforma al texto constitucional del estado de Michoacán, mediante la adición de un tercer párrafo a la fracción VI del artículo 61 de la Constitución y la adición de un segundo párrafo a las fracciones XXIV y XXV del artículo 44 del texto constitucional local, con el objeto de evitar *ausencias infrecuentes* del titular del Ejecutivo local en Michoacán, garantizar la transparencia y el acceso a la información pública gubernamental y consolidar el sistema democrático.

Por tanto, en torno a la primera parte de esta segunda propuesta, se disponen a continuación el texto constitucional local vigente y la propuesta de reforma sugerida, respecto al artículo 61 constitucional. Así, hoy por hoy, el texto constitucional local estipula: “Artículo 61.- El Gobernador del Estado no podrá: (...) VI.- Salir del territorio del Estado por más de treinta días sin licencia del Congreso. Cuando el Gobernador, sin abandonar sus funciones, salga del territorio del Estado, el Secretario de Gobierno quedará encargado del despacho del Poder Ejecutivo y a falta de éste el encargado será el Secretario de Finanzas y Administración. Cuando el Gobernador salga del territorio nacional con motivos oficiales, deberá informar a su regreso, por escrito al Congreso, en un plazo no mayor de quince días, sobre las acciones realizadas en el extranjero y los resultados obtenidos (...)”. Y se propone que el texto constitucional local reformado establezca lo siguiente: “Artículo 61.- El Gobernador del Estado no podrá: (...) VI.- Salir del territorio del Estado por más de treinta días sin licencia del Congreso. Cuando el Gobernador, sin abandonar sus funciones, salga del territorio del Estado, el Secretario de Gobierno quedará encargado del despacho del Poder Ejecutivo y a falta de éste el encargado será el Secretario de Finanzas y Administración. Cuando el Gobernador salga del territorio nacional con motivos oficiales, deberá informar a su regreso, por escrito al Congreso, en un plazo no mayor de quince días, sobre las acciones realizadas en el extranjero y los resultados obtenidos. *Cuando el gobernador solicite licencia con motivo de enfermedad para ausentarse, deberá éste, especificar la causa por escrito, a fin de que el Congreso la haga transparente satisfaciendo a la información pública bajo los lineamientos del artículo 44, fracción XXV, párrafo segundo (...)*”.

Por lo que toca a la segunda parte de esta segunda propuesta, enseguida se apunta el texto constitucional local vigente y la propuesta de reforma sugerida, respecto al artículo 44 constitucional. Así, actualmente, el texto constitucional local establece: “Artículo 44.- Son facultades del Congreso: (...) XXIV.- Conceder las licencias que soliciten para separarse temporalmente de sus cargos, y admitir o rechazar las renunciaciones que hagan de sus respectivos puestos los diputados y los funcionarios y empleados que fueren de su nombramiento. Igualmente, aceptar o rechazar la renuncia que presente el Gobernador del Estado, o las licencias que éste solicite para separarse de sus funciones por más de treinta días; XXV.- Designar Gobernador interino del Estado cuando la separación del titular sea mayor de treinta días (...).” Y se propone que el texto constitucional local reformado contenga lo siguiente: “XXIV.- Conceder las licencias que soliciten para separarse temporalmente de sus cargos, y admitir o rechazar las renunciaciones que hagan de sus respectivos puestos los diputados y los funcionarios y empleados que fueren de su nombramiento. *Conceder las licencias con motivo de enfermedad que presente el Gobernador del Estado, siempre que especifique la causa de la misma a fin de que sea calificada de gravedad o no gravedad para sujetarse a los supuestos contemplados en el artículo 57 de esta ley.* Igualmente, aceptar o rechazar la renuncia que presente el Gobernador del Estado, o las licencias que éste solicite para separarse de sus funciones por más de treinta días; XXV.- Designar Gobernador interino del Estado cuando la separación del titular sea mayor de treinta días. *Y comunicar al órgano de transparencia estatal las licencias solicitadas por el motivo que se trate, por el Gobernador Constitucional del Estado, a fin de garantizar el derecho de acceso a la información pública, regido por el principio de máxima publicidad (...).*”

Conclusión

Luego de materializar esta exposición sobre la problemática y los vacíos legales originados a partir de la ausencia y suplencia del titular del Poder Ejecutivo en el estado de Michoacán, desde una perspectiva académica, y considerando para ello el caso de las licencias de separación temporal del ejercicio de su cargo y que fueron presentadas por el licenciado Fausto Vallejo Figueroa, gobernador constitucional de Michoacán electo para el período 2012-2015, corresponde presentar las conclusiones que podemos formular a partir de este ejercicio analítico y la propuesta de iniciativa de cambios a la Constitución local. En consecuencia, a continuación se enlistan las referidas conclusiones.

En nuestra Constitución local, precisamente en su estructura orgánica, se determina la organización del poder Ejecutivo. La Ley fundamental local señala que dicha titularidad se deposita en un solo individuo denominado *Gobernador del Estado*. Así mismo, en el texto constitucional se delimita que tal figura pública es elegida de manera popular y directa, conforme a la ley correspondiente; establece cuáles son los requisitos para la elección de la figura pública de referencia, cuál es su periodo de duración y, por último, apunta que se ha de regir bajo el principio de *no reelección*, pues de lo contrario atentaría con nuestro sistema democrático representativo. Se advierte, así, que somos parte de una Federación, como ya ha sido referido, y que, por ende, estamos sujetos a regirnos bajo la misma forma, organización y funcionamiento, que establece la Carta Magna.

Sostenemos como tesis central derivada del presente trabajo que advertimos que, *en el caso del estado de Michoacán, ante los motivos de ausencia de buena salud, el titular del Poder Ejecutivo solicitó licencias para separarse temporalmente del ejercicio de dicho Poder ante el Congreso local, hecho que provocó una ausencia y suplencia infrecuentes del titular del Ejecutivo local en Michoacán, la identificación de vacíos en la Constitución local al respecto y la ponderación de criterios políticos en la toma de decisiones.*

A partir de la articulación de un ejercicio de análisis jurídico para abordar la ausencia y suplencia infrecuentes del titular del Poder Ejecutivo en el estado de Michoacán, se confirmó la existencia de vacíos en la Constitución local al respecto y la ponderación de criterios políticos en la toma de decisiones. Por ello, y en aras de otorgar una solución a la problemática detectada, se proponen cambios a la Constitución local en sus artículos 50, 61 y 44, para superar así vacíos en Máxima Ley local al respecto y la ponderación de criterios políticos en la toma de decisiones, así como garantizar transparencia y acceso a la información pública gubernamental y consolidar el sistema democrático locales.

Bibliografía

- Álvarez, J. (2013). “El gobernador interino: ¿Legítimo?”, en: *Atiempo.mx*, Morelia, México: Atiempo.mx.
- Burgoa, I. (2009). *Derecho Constitucional Mexicano*, México: Editorial Porrúa.
- Carpizo, J. (2000). *El Presidencialismo Mexicano*, México: Siglo Veintiuno Editores, S.A.
- Gobierno del Estado de Michoacán de Ocampo. (1968). *Michoacán y sus Constituciones*, Morelia, México: Gobierno del Estado de Michoacán de Ocampo.
- ----- (2013). *Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Michoacán de Ocampo*, Morelia, México: Gobierno del Estado de Michoacán de Ocampo.
- García, E. (2000). *Introducción al Estudio del Derecho*, México: Editorial Porrúa.
- Loret de Mola, R. (2013). *Despeñadero*, México: Fundación Loret de Mola.
- Meller, Lorenzo, (1977). “El Estado Mexicano Contemporáneo”, en: *Lecturas de Política Mexicana*, El Colegio de México, México.