

Evaluación ex post de la racionalidad legislativa de la Ley Número 487 para Prevenir y Atender el Desplazamiento Interno en el Estado de Guerrero

Ex Post Evaluation of the Legislative Rationality of Law No. 487 to Prevent and Address
Internal Displacement in the State of Guerrero

Luis Eduardo Olea Camacho
Universidad Autónoma de Guerrero
20876@uagro.mx

Resumen

El trabajo propone evaluar ex post la racionalidad legislativa de la Ley Número 487 para Prevenir y Atender el Desplazamiento Interno en Guerrero. Desde el modelo de racionalidad legislativa de Manuel Atienza, y con apoyo en las categorías de efectividad y eficacia, analiza la implementación de los principales instrumentos previstos por la norma. La metodología es cualitativa y documental: examina legislación, decretos presupuestales, instrumentos administrativos y literatura especializada. El análisis relaciona los objetivos de la ley con la operación de sus mecanismos de prevención y atención, y ofrece elementos para valorar el grado de cumplimiento de los fines legislativos y las necesidades de mejora institucional.

1. Introducción

El desplazamiento forzado interno constituye uno de los principales desafíos para la protección de los derechos humanos en diversas entidades federativas de México. La magnitud de dicho fenómeno en el Estado de Guerrero derivó en que, en el año 2014, se legislara la Ley Número 487 para Prevenir y Atender el Desplazamiento Interno en el Estado de Guerrero como respuesta institucional, cuyo propósito consistió en establecer mecanismos para prevenir el fenómeno y proteger a las personas desplazadas.

A doce años de la entrada en vigor de dicha norma, los estudios sobre desplazamiento forzado interno en Guerrero se han concentrado principalmente en explicar el fenómeno y sus implicaciones para los derechos humanos, sin analizar si la Ley ha logrado los objetivos para los que fue diseñada ni el grado en que los instrumentos previstos por ella han contribuido al cumplimiento de los fines que justificaron su expedición.



El presente trabajo tiene por objeto realizar una evaluación ex post de la racionalidad legislativa de la Ley Número 487 para Prevenir y Atender el Desplazamiento Interno en el Estado de Guerrero a partir del modelo de racionalidad legislativa propuesto por Manuel Atienza. Para ello, se utilizan las categorías de efectividad y eficacia como instrumentos analíticos para operar los criterios de racionalidad pragmática y teleológica, con el propósito de valorar la implementación de los principales instrumentos previstos por la legislación.

El artículo adopta un enfoque cualitativo basado en el análisis documental de la legislación, decretos presupuestales, instrumentos administrativos y literatura especializada, a fin de evaluar la implementación y el funcionamiento de los principales instrumentos previstos por la Ley.

Desarrollo

2. La racionalidad legislativa como marco para la evaluación ex post de la legislación

2.1. La racionalidad legislativa.

Dentro de la Teoría de la Legislación es común distinguir dos dimensiones de la racionalidad de las leyes: la racionalidad formal y la racionalidad material. La primera hace alusión a la organización del Parlamento y a la argumentación parlamentaria, mientras que la segunda se refiere a la racionalidad entendida como calidad de la ley (Pineda Garfías, 2009).

Entendida de esta manera, la racionalidad formal podrá apreciarse en el correcto funcionamiento de las asambleas legislativas cuando observan los requisitos procedimentales para la creación normativa; por su parte, la racionalidad material existirá cuando el producto legislativo reúna determinadas características o requisitos que permitan considerarlo una ley de calidad.

Sobre este último punto, Fernández Blanco (2021, p. 10) considera que la racionalidad material estará condicionada por lo que denomina el "éxito" de la norma; esto es, que la norma sea efectiva, dado que "el fracaso de la efectividad es el fracaso de la legislación". Esta afirmación se encuentra alineada con lo señalado por Xanthaki (2019), quien sostiene que la eficacia y la efectividad de la norma, aunadas a su adecuación a las normas superiores del ordenamiento jurídico, constituyen elementos que permiten valorar la calidad de la legislación.



Cabe aclarar que la racionalidad formal no necesariamente se traduce en racionalidad material. El consenso legislativo cumple otros fines, como dotar de legitimidad a los actos legislativos; sin embargo, ello no puede garantizar la calidad del producto legislativo (Segura Ortega, 1998). El hecho de que el órgano legislativo observe los requisitos formales para la producción normativa no implica, por sí mismo, que el producto resultante sea racional. Para alcanzar dicho cometido, las Ciencias de la Legislación han desarrollado diversas teorías sobre la racionalidad de la legislación que permiten evaluar la calidad de las normas.

2.2. La racionalidad legislativa en Manuel Atienza y la legisprudencia de Luc J. Wintgens.

Dentro de las principales teorías sobre la racionalidad de la legislación destacan la legisprudencia de Luc J. Wintgens y el modelo de racionalidad legislativa de Manuel Atienza. Mientras la propuesta de Wintgens concibe la racionalidad de la legislación a partir de la justificación de la intervención normativa como limitación de la libertad del individuo, el modelo de Atienza establece los criterios que debe reunir el producto legislativo para ser considerado racional.

Wintgens (2003) parte de un modelo compensatorio conforme al cual cualquier limitación externa de la libertad debe estar justificada. En este sentido, observa que las concepciones de la libertad pueden ser superadas por concepciones sobre la libertad cuando estas últimas estén justificadas como preferibles frente a las fallidas interacciones sociales.

En este sentido, la legisprudencia establece cuatro principios que permiten justificar la restricción de la libertad del individuo: alternatividad (que la limitación externa se justifique como una alternativa frente a la defectuosa interacción social), densidad normativa (que las limitaciones externas seleccionadas resulten más efectivas que alternativas menos restrictivas), celeridad (que las limitaciones externas respondan a circunstancias concretas caracterizadas por su temporalidad) y coherencia (que las limitaciones externas se justifiquen desde la perspectiva del sistema jurídico considerado en su conjunto).

Por su parte, Atienza (1997) sostiene que la legislación debe satisfacer distintos tipos de racionalidad, siendo estos:

Racionalidad lingüística (R1): capacidad del legislador para transmitir un mensaje con claridad.



Racionalidad jurídico-formal (R2): la nueva ley debe insertarse armoniosamente en un sistema jurídico.

Racionalidad pragmática (R3): adaptación de la conducta del destinatario a lo establecido por la ley

Racionalidad teleológica (R4): cumplimiento de los fines sociales que persigue la ley

Racionalidad ética (R5): las conductas prescritas y los fines de las leyes presuponen valores que tendrían que ser susceptibles de justificación ética.

Si bien ambos modelos constituyen referentes para el estudio de la racionalidad de la legislación, el presente trabajo se centra en la propuesta de Manuel Atienza. Ello obedece a que el objeto de estudio consiste en evaluar, desde una perspectiva ex post, la racionalidad de una ley vigente, por lo que el análisis se circunscribirá a las dimensiones pragmática y teleológica, al constituir categorías susceptibles de valoración una vez iniciada la vigencia de la legislación.

2.3. La efectividad y la eficacia como categorías analíticas para la evaluación ex post de la racionalidad legislativa.

Para realizar una evaluación ex post de la racionalidad legislativa basada en los criterios de racionalidad pragmática y teleológica de Atienza, resulta necesario comprender el alcance de cada una de estas dimensiones y establecer categorías analíticas que permitan su operación.

En el caso de la racionalidad pragmática, Atienza (1991) sostiene que, para lograr que las normas sean acatadas por sus destinatarios, es necesario que las leyes no sólo constituyan enunciados lingüísticos o directrices, sino que efectivamente se cumplan, convirtiéndose en un "Derecho en acción". Por su parte, respecto de la racionalidad teleológica, Santiago Campos (2010, p. 315) señala que "el sistema jurídico se conceptualiza como medio para alcanzar los fines sociales", por lo que el grado de racionalidad dependerá del grado en que dichos fines sean alcanzados.

Estas dos dimensiones de la racionalidad legislativa guardan relación con tres conceptos empleados en la evaluación de la legislación: efectividad, eficacia y eficiencia. Cuando se habla de efectividad en el ámbito legislativo, es común entenderla como el cumplimiento o la implementación de la norma; esto es, que la ley sea llevada a la práctica. Por su parte, la eficacia se refiere al grado en que la regulación cumple los objetivos para los cuales fue



diseñada, mientras que la eficiencia se determina con base en si la ley consigue los máximos beneficios al menor costo posible (Mousmoti, 2018).

Para efectos del presente artículo, la efectividad será empleada como categoría analítica para evaluar la racionalidad pragmática, al permitir determinar el grado de cumplimiento e implementación de la legislación. Por otra parte, la eficacia constituirá la categoría analítica para valorar la racionalidad teleológica, al medir el grado en que la ley alcanza los fines que persigue. La categoría relativa a la eficiencia no será objeto de análisis en el presente artículo, debido a que corresponde a un ámbito de evaluación que trasciende el cumplimiento de la norma y el grado de consecución de sus fines, aspectos que constituyen el objeto específico del presente trabajo.

3. Evaluación ex post de la racionalidad legislativa de la Ley Número 487 para Prevenir y Atender el Desplazamiento Interno en el Estado de Guerrero

3.1. Los fines perseguidos por la Ley Número 487 para Prevenir y Atender el Desplazamiento Interno en el Estado de Guerrero.

La Ley Número 487 para Prevenir y Atender el Desplazamiento Interno en el Estado de Guerrero fue promulgada el 22 de julio de 2014 y, durante los doce años de su vigencia, no ha sido objeto de reformas. Si bien en sus *Resultandos* se señala que el objetivo principal de la Ley consiste en "crear el marco conceptual y garante de los derechos de las personas que por causas diversas se ven obligadas a dejar su lugar de residencia habitual", la Comisión Dictaminadora, al emitir el dictamen correspondiente a las iniciativas que dieron origen a la norma, consideró que su finalidad fundamental debía ser "establecer un conjunto de medidas orientadas a proteger a las personas desplazadas internamente" (Ley 487, 2014, pág. 7).

Para alcanzar dicho objetivo, la propia Ley reconoce que uno de los principales problemas existentes al momento de su expedición era la ausencia de registros fidedignos y de un padrón oficial que permitiera conocer el número de personas en situación de desplazamiento forzado interno (Ley 487, 2014). Por ello, el Capítulo III de la Ley establece la creación del Registro Estatal de Desplazados, cuya integración correspondería a la Dirección General de Seguimiento, Control y Evaluación de Asuntos de Derechos Humanos, dependiente de la Subsecretaría de Gobierno de Asuntos Jurídicos y Derechos Humanos de la Secretaría General de Gobierno del Estado (Ley 487, 2014, artículo 22).



El principal instrumento previsto por la Ley para prevenir y atender el desplazamiento forzado interno consiste en la creación del Programa Estatal para la Prevención y Atención del Desplazamiento Interno, cuya formulación y ejecución correspondería a la misma dependencia responsable del Registro Estatal (Ley 487, 2014, artículos 23 y 24). La Ley dispuso que dicho Programa debería desarrollarse conforme al Reglamento de la Ley Número 487, el cual tendría que emitirse dentro de los noventa días naturales siguientes a la publicación del ordenamiento (Ley 487, 2014, Transitorio Tercero).

Con el propósito de garantizar el financiamiento del Programa Estatal y de las acciones previstas en la Ley, se ordenó la creación del Fondo Estatal de Contingencia para la Prevención y Atención del Desplazamiento Interno, el cual debería establecerse en un plazo no mayor a tres meses (Ley 487, 2014, artículo 43 y Transitorio Quinto). La Ley precisa que la participación del Fondo Estatal de Contingencia y/o la cofinanciación de los programas respectivos no exime a las instituciones o entidades federales, estatales y municipales de gestionar los recursos necesarios para ejecutar las acciones de su competencia (Ley 487, 2014, artículo 41).

Por estos motivos, puede advertirse que la estrategia diseñada por el legislador para cumplir los fines de la Ley Número 487 descansa, fundamentalmente, sobre tres instrumentos: el Registro Estatal de Desplazados, el Programa Estatal para la Prevención y Atención del Desplazamiento Interno y el Fondo Estatal de Contingencia. La implementación de estos instrumentos constituye el presupuesto para alcanzar los fines perseguidos por la legislación, razón por la cual su funcionamiento será analizado en el apartado siguiente.

3.2. Implementación de los instrumentos previstos por la Ley Número 487 para Prevenir y Atender el Desplazamiento Interno en el Estado de Guerrero.

Respecto del primer instrumento previsto por la Ley, el Registro Estatal de Desplazados, se observa que, hasta la fecha, éste no ha sido implementado. Si bien la Secretaría General de Gobierno lleva un registro administrativo de los casos de desplazamiento forzado interno que atiende, dicho registro únicamente comprende los casos de desplazamiento masivo, sin contabilizar la totalidad de las personas desplazadas, lo que genera una disparidad entre la información oficial y las cifras reportadas por organismos no gubernamentales (Valdez Camacho, 2023).

En cuanto al Programa Estatal para la Prevención y Atención del Desplazamiento Interno, cuyo Reglamento debía emitirse dentro de los noventa días naturales siguientes a la publicación de la Ley, fue creado hasta el año 2022 (El Sol de Chilpancingo, 2022), sin que haya sido elaborado el Reglamento de la Ley Número 487 hasta el momento. Ante dicha omisión, el Gobierno del Estado de Guerrero emitió, hasta el año 2025, el Protocolo de Actuación para la Atención y Protección de las Personas Desplazadas en el Estado de Guerrero (Protocolo de Actuación para la Atención y Protección de las Personas Desplazadas en el Estado de Guerrero, 2025) como medida alternativa para su regulación.

Cabe señalar que, a pesar de no existir el Programa Estatal durante más de ocho años y de carecer de un instrumento reglamentario durante más de diez, el Estado implementó diversas acciones de atención, entre ellas refugios emergentes, apoyos económicos y apoyos alimentarios para cubrir las necesidades básicas de la población afectada. No obstante, dichas acciones se llevaron a cabo sin un instrumento programático que orientara su ejecución, lo que contribuyó a mantener a la población desplazada en una situación constante de escasez (Valdez Camacho, 2023).

Finalmente, respecto del Fondo Estatal de Contingencia para la Prevención y Atención del Desplazamiento Interno, no existe evidencia de que éste haya sido formalmente constituido hasta la fecha. Históricamente, ante la inexistencia del Programa Estatal, las acciones dirigidas a atender a las personas desplazadas fueron financiadas mediante recursos materiales y presupuestales provenientes de otros programas gubernamentales cuya utilización podía justificarse administrativamente (Valdez Camacho, 2023). Sin embargo, esta forma de operación limitó la respuesta institucional a los recursos disponibles y no a las necesidades derivadas del fenómeno del desplazamiento forzado interno.

A pesar de que el Programa Estatal fue creado en el año 2022, no fue sino hasta el ejercicio fiscal 2024, diez años después de la expedición de la Ley, cuando se le asignó un presupuesto por cuatro millones doscientos quince mil doscientos pesos (Decreto Número 680, 2023). Dicho monto se mantuvo para el ejercicio fiscal 2025 (Decreto Número 203, 2024) y fue incrementado a cuatro millones quinientos mil pesos para el año 2026 (Decreto Número 477, 2025).



3.3. Evaluación de la racionalidad pragmática y teleológica de la Ley Número 487 a partir de sus instrumentos de implementación.

Los hallazgos descritos en el apartado anterior permiten evaluar el grado de efectividad y eficacia de los principales instrumentos previstos por la Ley Número 487 para Prevenir y Atender el Desplazamiento Interno en el Estado de Guerrero. Para ello, se considera la efectividad como el grado de cumplimiento de los mandatos establecidos por el legislador y la eficacia como el grado en que cada instrumento contribuye al logro de la finalidad para la cual fue diseñado. La Tabla 1 sintetiza los resultados de dicha evaluación:

Tabla 1. Evaluación de la efectividad y la eficacia de los instrumentos previstos por la Ley Número 487 para Prevenir y Atender el Desplazamiento Interno en el Estado de Guerrero.

Instrumento	Finalidad	Efectividad	Eficacia
Registro Estatal de Desplazados	Contar con información oficial y fidedigna de la población afectada por el desplazamiento forzado interno	No implementado conforme a lo previsto por la Ley. Existe únicamente un registro administrativo parcial.	No se alcanza el objetivo de contar con información oficial y fidedigna.
Programa Estatal para la Prevención y Atención del Desplazamiento Interno	Establecer un conjunto de medidas orientadas a proteger a las personas desplazadas internamente	Implementación tardía e incompleta (sin Reglamento).	Cumplimiento parcial y tardío del objetivo previsto por la Ley.
Fondo Estatal de Contingencia para la Prevención y Atención del Desplazamiento Interno	Garantizar el financiamiento del Programa Estatal y de las acciones previstas en la Ley independientemente del recurso gestionado para emprender sus acciones	El Fondo Estatal no ha sido constituido.	No se garantiza el financiamiento permanente previsto por la Ley.

Fuente: Elaboración propia

Como puede observarse, los tres instrumentos presentan distintos grados de efectividad y eficacia. En cuanto al Registro Estatal de Desplazados, la inexistencia del registro previsto por la Ley evidencia un bajo grado de efectividad, al no haberse cumplido el mandato legislativo de crear dicho instrumento. Del mismo modo, el registro administrativo que actualmente integra la Secretaría General de Gobierno resulta insuficiente para cumplir la finalidad perseguida por el legislador, consistente en contar con información oficial y fidedigna sobre las personas en situación de desplazamiento forzado interno.



Referente al Programa Estatal para la Prevención y Atención del Desplazamiento Interno, su creación ocho años después de la entrada en vigor de la Ley, así como la ausencia hasta la fecha del Reglamento correspondiente, permiten considerar que su efectividad es parcial. De igual manera, la implementación tardía del Programa y de los instrumentos destinados a regular su funcionamiento repercute negativamente en su eficacia, al retrasar el cumplimiento de la finalidad para la cual fue concebido.

Por último, el Fondo Estatal de Contingencia para la Prevención y Atención del Desplazamiento Interno presenta el menor grado de efectividad, debido a que no ha sido constituido conforme a lo previsto por la Ley. Si bien a partir del ejercicio fiscal 2024 comenzaron a asignarse recursos presupuestales al Programa Estatal, éstos no sustituyen el mecanismo financiero diseñado por el legislador, por lo que tampoco puede considerarse plenamente alcanzada la finalidad de garantizar un financiamiento permanente para las acciones de prevención y atención del desplazamiento forzado interno.

La evaluación de la efectividad y la eficacia de los instrumentos previstos por la Ley Número 487 advierte que la implementación parcial o tardía de los instrumentos diseñados por el legislador para su aplicación ha incidido negativamente en la racionalidad pragmática y teleológica de la norma. La ausencia del Registro Estatal, la implementación diferida del Programa y la falta de constitución del Fondo Estatal evidencian importantes déficits en el cumplimiento de los mandatos previstos en la legislación y en la consecución de los fines que justificaron su expedición. Así, puede sostenerse que la Ley Número 487 presenta un bajo grado de racionalidad pragmática y teleológica, debido a la insuficiente implementación de los instrumentos previstos por el propio legislador.

4. Conclusiones

La evaluación ex post realizada a la Ley 487 advierte que dicha normativa presenta un bajo grado de racionalidad pragmática y teleológica derivado de la implementación parcial, tardía o inexistente de los instrumentos diseñados por el legislador para su cumplimiento. En este sentido, puede concluirse que el simple hecho de expedir una ley como respuesta institucional a un problema no garantiza el cumplimiento de los fines que justificaron su creación, por lo que la evaluación ex post constituye un mecanismo indispensable para valorar la calidad material de la legislación.



Empero, el presente artículo, más allá de determinar la racionalidad legislativa de dicha norma, muestra que las categorías de efectividad y eficacia permiten operar los criterios de racionalidad pragmática y teleológica propuestos por Manuel Atienza, ofreciendo un esquema analítico susceptible de aplicarse al estudio de otras disposiciones normativas.

Referencias bibliográficas

Atienza, M. (1991). “Razón práctica y legislación”. *Revista Mexicana de Estudios Parlamentarios*. I (3). 9 – 31.

Atienza, M. (1997). *Contribución a una teoría de la legislación*. Civitas. Madrid, España.

El Sol de Chilpancingo. (2022, 8 de septiembre). *En Guerrero hay atención permanente a desplazados, asegura Evelyn Salgado ante la ONU*.
<https://www.elsoldechilpancingo.mx/2022/09/08/en-guerrero-hay-atencion-permanente-a-desplazados-asegura-evelyn-salgado-ante-la-onu/>

Fernández Blanco, C. (2021). *Racionalidad y justificación de la legislación*. Documento de soporte de la capacitación “Argumentación y Racionalidad Legislativa”. National Democratic Institute.

Gobierno del Estado de Guerrero. (2023, 29 de diciembre). Decreto Número 680 Relativo al Presupuesto de Egresos del Estado de Guerrero para el Ejercicio Fiscal 2024. Publicado en el Periódico Oficial del Estado de Guerrero Año CIV Edición No. 104 Alcance I.
<https://www.guerrero.gob.mx/wp-content/uploads/2024/06/PRESUPUESTO-DE-EGRESOS-2024.pdf>

Gobierno del Estado de Guerrero. (2024, 30 de diciembre). Decreto Número 477 Relativo al Presupuesto de Egresos del Estado de Guerrero para el Ejercicio Fiscal 2026. Publicado en el Periódico Oficial del Estado de Guerrero Año CVI Edición No. 104.
<https://periodicooficial.guerrero.gob.mx/edicion-no-104-2/>

Gobierno del Estado de Guerrero. (2024, 31 de diciembre). Decreto Número 203 Relativo al Presupuesto de Egresos del Estado de Guerrero para el Ejercicio Fiscal 2025. Publicado en el Periódico Oficial del Estado de Guerrero Año CV Edición No. 105.
<https://www.guerrero.gob.mx/wp-content/uploads/2024/06/PRESUPUESTO-DE-EGRESOS-2025.pdf>



- Gobierno del Estado de Guerrero. (2025, 21 de enero). *Protocolo de Actuación para la Atención y Protección de las Personas Desplazadas en el Estado de Guerrero*. Publicado en el Periódico Oficial del Estado de Guerrero Año CVI Edición No. 06 Alcance I. <https://periodicooficial.guerrero.gob.mx/wp-content/uploads/2025/01/Periodico-6-Alcance-I-21-Enero-2025.pdf>
- H. Congreso del Estado Libre y Soberano de Guerrero. (2014, 22 de julio). Ley Número 487 para Prevenir y Atender el Desplazamiento Interno en el Estado de Guerrero. Publicada en el Periódico Oficial del Gobierno del Estado No.58 Alcance I, de fecha 22 de julio de 2014. <https://congresogro.gob.mx/legislacion/ordinarias/ARCHI/LEY-PARA-PREVENIR-Y-ATENDER-EL-DESPLAZAMIENTO-INTERNO-EN-EL-ESTADO-DE-GUERRERO-487-2021-03-10.pdf>
- Mousmouti, M. (2018). “Making Legislative Effectiveness an Operational Concept: Unfolding the Effectiveness Test as a Conceptual Tool For Lawmaking”. *European Journal of Risk Regulation*. 9. 445 - 464.
- Pineda Garfias, R. (2009). “Teoría de la legislación. Algunos planteamientos generales”. *Revista de Derechos Fundamentales*. 3. 137 – 156. ISSN-e 0719-1669
- Santiago Campos, G. (2010). “Racionalidad y argumentación jurídica legislativa” en Báez Silva, C; Cienfuegos Salgado, D; Guerrero Olvera, S.A (coords). *Estudios sobre Interpretación y Argumentación Jurídica*. Editora Laguna. Segunda edición. 307 – 342.
- Segura Ortega, M. (1998). *La racionalidad jurídica*. Tecnos. Madrid, España.
- Valdez Camacho, D. (2023). La eficiencia de las acciones del gobierno municipal de Acapulco de Juárez para la atención de los casos de desplazamiento forzado interno durante el período 2018-2021[tesis de maestría, Universidad Autónoma de Guerrero]. Repositorio Institucional http://ri.uagro.mx/bitstream/handle/uagro/4308/TM_15420075_23_Cp.pdf?sequence=1&isAllowed=y
- Wintgens, L. J. (2003). “Legisprudencia como una nueva teoría de la legislación” (F. Morales Luna, Trad.). *Doxa: Cuadernos de Filosofía del Derecho*. 26. 261 - 287.

Xanthaki, H. (2019). “Misconceptions in Legislative Quality: An Enlightened Approach to the Drafting of Legislation” en Oliver-Lalana, A. (eds) *Conceptions and Misconceptions of legislation*. Legisprudence Library. Vol. 5. Springer, Cham.

