

## Nuevos enfoques del federalismo en México, por una mayor preponderancia del orden estatal en materia migratoria

### *New Approaches to Federalism in Mexico, Through a Greater Preponderance of State Participation in Immigration Matters*

Roxana Rosas Fregoso

 <https://orcid.org/0000-0001-5336-0163>

Estación Noroeste de Investigación y Docencia, Instituto de Investigaciones Jurídicas,  
Universidad Nacional Autónoma de México. México  
Correo electrónico: roxana.rosas@unam.mx

Recepción: 13 de octubre de 2021

Aceptación: 28 de enero de 2022

**RESUMEN:** El presente estudio es una investigación jurídica desde el derecho constitucional mexicano y la legislación migratoria en México que pretende abrir un canal teórico y de reflexión sobre las implicaciones de la configuración del federalismo mexicano actual y de sus límites constitucionales en los sistemas de competencias legislativas en el ámbito migratorio para preponderar el accionar de las entidades federativas.

**Palabras claves:** federalismo, derecho constitucional, entidades federativas, migración internacional.

**ABSTRACT:** This study is an investigation from a Mexican constitutional law point of view and legislation of migration in Mexico, with intention to open a theoretical channel of reflection on the implications of the configuration of current Mexican federalism and its constitutional limits within the systems of legislative powers in the migratory field, that preponderates the actions of the federal entities.

**Keywords:** federalism, constitutional law, federal entities, international migration.

**SUMARIO:** I. *Ideas preliminares.* II. *Derecho constitucional mexicano y federalismo en la actualidad.* III. *La migración internacional en México, una mirada al papel de las entidades federativas.* IV. *Retos y desafíos del sistema de competencias legislativas en materia migratoria en México.* V. *Derecho constitucional comparado, estudio del caso español.* VI. *Reflexiones finales.* VII. *Fuentes consultadas.*

## I. IDEAS PRELIMINARES

En México la legislación sobre el tema migratorio se encuentra reservada a la Federación, según lo previsto por el artículo 73 constitucional, en su fracción XVI. En este sentido, esta materia pertenece al ámbito del tradicional sistema de competencias de orden federal, que delimita y restringe el alcance de las facultades de los Estados al abordar el fenómeno de la migración con leyes estatales o subnacionales.<sup>1</sup>

Bajo esta misma línea, al establecerse una Federación, se deduce la existencia de un sistema de competencias de dos tipos, uno federal y otro local, según lo señalado por el artículo 133 constitucional, por lo que existe *a priori* una subordinación a la competencia material de las entidades federativas (Serna de la Garza, 2003, pp. 314-316).

Asimismo, la fórmula del artículo 124 constitucional establece un sistema rígido de distribución de competencias. Según dicha fórmula, típica del llamado “federalismo dual”, pareciera que se configura un sistema en el que de manera clara se puede determinar que una competencia corresponde ya sea a la Federación o a las entidades federativas. Dicha rigidez deriva de la utilización que en dicho artículo se hace del adverbio “expresamente”, en virtud del cual se ha de entender que una facultad pertenece a la Federación, o bien, pertenece a las entidades federativas (Carpizo, 1994, pp. 15-17).

El derecho constitucional mexicano y la Ley de Migración federal asumen la regulación de la migración en nuestro país. Por lo que hace al derecho constitucional tratándose de este tema, no media expresamente ningún sistema de competencia concurrente o coincidente con las entidades federativas.

Tradicionalmente, en nuestro país ha prevalecido un sistema federal obsoleto tendido al centralismo, que generalmente se abstiene de visibilizar los sucesos en los Estados, contrario a la realidad y la participación cada vez más involucrada de las entidades federativas en la solución y atención de las problemáticas federales.

En este sentido, las entidades federativas están habilitando remedios legislativos locales, para afrontar de forma directa las problemáticas migratorias que se presentan en sus respectivas regiones, a partir de leyes migratorias de naturaleza estatal. Adicionalmente el artículo 117 constitucional,

---

<sup>1</sup> Este texto es un producto de investigación realizado como parte de los proyectos a desarrollar en el marco de las actividades investigativas de la Estación Noroeste de Investigación y docencia (ENID) del IIJ-UNAM.

como precisamos, no prohíbe a los estados legislar en materia migratoria en sus ámbitos de competencia local.

Las premisas anteriores no solamente nos invitan a repensar el alcance del texto constitucional para expandir la competencia en materia migratoria a las entidades federativas, puesto que, en el plano fáctico, los Estados se encuentran elaborando normas migratorias para coadyuvar con la Federación en esta temática. De allí que este estudio nos exhorta a plantearnos nuevos enfoques y perspectivas distintas a la naturaleza tradicional del federalismo en México; esto es, que se transite de la visión centralista a una inclusiva y preponderante del orden estatal, para lograr superar la tradición federal aislacionista y dar paso a un nuevo federalismo desde una mirada colaborativa o de cooperación.<sup>2</sup>

Para ello, debemos analizar el federalismo mexicano de cara a la migración internacional actual y en atención a los retos de México como un país de origen, tránsito y destino de migrantes regulares e irregulares. De igual modo, considerar los nuevos fenómenos que se han gestado en este marco, particularmente las caravanas migrantes y las acciones que derivadas de estos movimientos migratorios, han realizado las entidades federativas para dar respuesta efectiva a las necesidades de las personas migrantes extranjeras y nacionales a pesar de sus limitados recursos.

Adicionalmente, en esta investigación utilizaremos el método de derecho constitucional comparado. A través de esta disciplina realizaremos un estudio de caso, del tipo *ejemplar*. En este sentido, elegimos a España y su modelo de federalismo aplicado al contexto migratorio, con el propósito de contrastarlo con el federalismo mexicano. Particularmente, nos interesa analizar el enfoque de laxitud que se ha concedido a las comunidades autónomas españolas para crear normas migratorias en las regiones, y con ello, sustentar la viabilidad de la expansión de la competencia normativa en materia migratoria a las entidades federativas en nuestro país.

---

<sup>2</sup> Al utilizar la expresión “lograr superar la tradición federal aislacionista y dar paso a un nuevo federalismo desde una mirada colaborativa o de cooperación”, nos referimos a transitar desde el característico sistema federal mexicano que posee una clara inclinación al centralismo paternalista, que generalmente se abstiene de visibilizar los sucesos en los estados, excluyéndolos de las decisiones sobre temas de relevancia nacional.

## II. DERECHO CONSTITUCIONAL MEXICANO Y FEDERALISMO EN LA ACTUALIDAD

### 1. *Apuntes sobre Derecho constitucional mexicano*

El derecho constitucional reserva a la Federación la competencia legislativa en materia migratoria, conforme al artículo 73 en su fracción XVI. Este designio constitucional forma parte del tradicional sistema federal que delimita y restringe el alcance de la competencia normativa de los estados.

Para analizar estas premisas debemos partir del estudio del concepto de *derecho constitucional*, desde su dimensión local, así como de la figura del *bloque constitucional* y sus implicaciones en el derecho migratorio.

La ciencia del derecho constitucional habitualmente ha estado centrada en una sola fuente: la Constitución nacional, comprendida formalmente como la creación de un universo normativo (Bogdandy, 2010, p. 464). Por su parte, la teoría general del Estado establece el concepto de Constitución en sentido material como el conjunto de preceptos que regulan la creación de normas jurídicas generales (Kelsen, 1995, p. 147-148).

Walker (2002) explica que el concepto de constitucionalismo se basó en una articulación mutua entre derecho y política. La política no podía ser concebida sin un marco jurídico constitutivo; y el derecho constitucional presuponía un espacio político previo. Tres ideas se desprendían de esto: a) El derecho constitucional era una característica interna e intrínseca a la *polity* (al Estado). b) La idea de *polity* o comunidad política es la de un sitio en el que se da una pretensión de autoridad (política) y sentido de identidad de parte de una población particular (comunidad). c) Excluye de lo constitucional los procesos y fenómenos que no entran en este esquema centrado en el Estado (Walker, 2002, p. 342).

Por otra parte, resulta necesario al hablar del marco constitucional aplicable a la migración en México y recuperar la figura del bloque constitucional,<sup>3</sup>

---

<sup>3</sup> Sobre la denominación “bloque de constitucionalidad”, esta categoría conceptual y analítica se incorpora a nuestra investigación a manera de antecedente universal de los desarrollos constitucionales en materia de derechos humanos, en un marco referencial del constitucionalismo mexicano en la actualidad, que de acuerdo con la jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación se ha denominado como “parámetro de regularidad constitucional”. Véase, sentencia del pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación al resolver la Acción de Inconstitucionalidad 9/2011, en sesión del 31 de enero de 2013, bajo la ponencia del ministro Sergio A. Valls Hernández.

que se inserta a partir de la reforma constitucional en materia de derechos humanos, publicada en el DOF en 10 de junio de 2011. En los artículos 1o. y 103, fracción I, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos se reconoce un rango constitucional a los derechos humanos contenidos tanto en la propia Constitución como en cualquier tratado internacional que haya sido ratificado por el Estado mexicano.

El concepto *bloque de constitucionalidad*, acuñado por Louis Favoreau (1991), se construyó traduciendo de manera literal *bloque*, que en francés significa “conjunto que no puede ser escondido, dividido”. Una de sus acepciones en español tiene un sentido similar, e incluso complementario: “Conjunto de cosas con alguna característica común”. El elemento adicional corresponde al sufijo *-dad*, aplicado al adjetivo constitucional, que en español corresponde a la idea de coincidencia con algo, en este caso con la Constitución, de la misma manera que legalidad denota la coincidencia con lo dispuesto por la ley, y convencionalidad, la coincidencia con las convenciones o tratados internacionales (Favoreau, 1991, pp.19-20).

Finalmente, el derecho constitucional mexicano y la Ley de Migración federal asumen la regulación de la migración en nuestro país de carácter federal; sin que medie expresamente ningún sistema de competencia concurrente o coincidente con las entidades federativas en ninguna de las legislaciones mencionadas.

## 2. Una breve revisión del federalismo hasta nuestros días

En esta investigación entenderemos al *federalismo mexicano* como una técnica constitucional, es decir, como una forma de organización política instrumentada por la constitución mexicana vigente. Es cierto que el concepto de federalismo no se puede restringir a una dimensión normativa; no obstante, nos limitaremos al impacto generado desde su concepción constitucional y el camino que transita hacia los cambios y necesidades de la sociedad mexicana en la actualidad, a partir del accionar de las entidades federativas.

La teoría del federalismo<sup>4</sup> fue establecida por primera vez por los Estados Unidos de América en la Constitución de 1787, donde la soberanía de los estados era sustituida por la soberanía del pueblo. El ente superior lo integró en una unión de la que no podrían separarse los Estados miembros y dicho

---

<sup>4</sup> El origen del vocablo “federalismo” proviene del latín *foedus-oris* que significa unión, alianza, pacto, acuerdo. Véase Baca Olamendi (2000, p. 238).

ente se dotó de una Constitución que se consideraba “la suprema ley de la tierra” (Goldwin y Schambra, 1987, p. 67).

Para Alexis de Tocqueville el federalismo es la unión de Estados soberanos que, en conjunto, integran la Federación, “el gran cuerpo de la Unión” (Carpizo, 1994, p. 276). Por su parte, Bothe (1977) establece que existen cinco elementos comunes para que un Estado pueda ser calificado como federal: 1) Un Estado federal es un Estado dividido en unidades territoriales; 2) Estas unidades poseen una cierta (y no irrelevante) autonomía; 3) Participan en la formación de la voluntad federal a través de una segunda cámara en el Parlamento federal; 4) Estos elementos se garantizan, no en una ley, sino en una Constitución cuya modificación resulta costosa; 5) Existe un mecanismo *ad hoc* para la resolución de conflictos, especialmente a través de decisiones judiciales sobre conflictos federales (Bothe, 1977, p. 10).

En el mismo sentido, Duchacek (1970, p. 194) define al sistema federal como la división constitucional de poderes entre un gobierno general y una serie de gobiernos subnacionales. De forma similar, King (1991, p. 94) considera que las federaciones son soberanías estatales en las que existe una representación predominantemente territorial, estructurada en dos niveles subnacionales (gobiernos locales y regionales).

Es en este marco referencial que surge el federalismo conocido como *clásico*, que ha sido denominado “federalismo dual”, el cual se fundamenta justamente en el principio de la división de dos niveles de gobierno mencionados, uno general y otro regional, de modo que a cada uno de ellos corresponde por disposición constitucional una esfera determinada de poderes (Armenta, 1996, p. 7).

Es verdad que en un federalismo primigenio, como fue el de los Estados Unidos, las entidades políticas fundadoras fueron —como mencionamos— las colonias angloamericanas; y, en resumidas cuentas, el régimen federal constituye la expresión de la voluntad de las comunidades autónomas para federarse hacia metas comunes, independientemente de que en la práctica, como sucede en muchos sistemas federales, no funcionan con base en los cánones teóricos que exige un auténtico federalismo (Armenta, 2010, p. 67).

Desde de esta visión bifronte es que al federalismo tradicional se le concibe como “una organización política donde las actividades gubernamentales se dividen entre gobiernos regionales y el gobierno central, de forma tal que cada esfera tenga ciertas actividades sobre las que toma las decisiones finales” (Riker, 1975, p. 101). A partir de esta mirada, el federalismo se interpreta en relación con el grado de independencia que tienen los gobiernos

federales sobre los Estados miembros y viceversa, bajo esta consideración, las federaciones pueden ir desde la centralización total a la descentralización total.

Por otro lado, es inextricable que el federalismo es el resultado de negociaciones políticas entre grupos, puesto que el sistema federal aparece derivado de las intenciones de expandir los controles territoriales y de la decisión de los estados de ceder parte de su soberanía para crear una unión mayor que los protege de potenciales conquistas militares. Indudablemente, un aspecto medular de la teoría de Riker (1975, p. 101) en esta tesitura, es la clara estimación de que los sistemas federales no son producto de razones coherentes, sino de manipulación y negociación.

En este orden de ideas, estimamos acertada la teorización del federalismo como un sistema repleto de obsolescencias y de desafíos, que se finca en un sistema de conveniencias que no atiende a una estructura científica y racional. La complejidad y naturaleza del federalismo en su momento de creación fue diseñada con motivos que no encuentran eco en la sociedad contemporánea.

A pesar de lo anterior, bajo ningún esquema coherente con un modelo democrático debemos desestimar categóricamente al federalismo, puesto que nos muestra nuevas facetas en la actualidad para romper con algunos de los presupuestos apuntados; tal es el caso del federalismo cooperativo.

El *nuevo federalismo* o *federalismo cooperativo*, “se presenta como un proceso práctico e innovador con altas posibilidades de una efectiva cooperación *interpoderes*, lo mismo en su sentido vertical que en su vertiente horizontal, sin que se vulnere el equilibrio de la división de poderes, el sistema de frenos y contrapesos y menos la estabilidad de la unión” (Vidal, 1997, p. 67).

Esta nueva vertiente sustentada en un enfoque democrático, señala Croisat, “es un conjunto de medios usados según modalidades distintas en cada Federación, para responder a las mutaciones de nuestra época, sin modificar la distribución constitucional de las competencias legislativas y de las fuentes de financiación” (1995, pp.103-104).

Observamos que este nuevo enfoque teórico es necesario para lograr el discernimiento y la inserción de nuevos aspectos al ámbito constitucional mexicano, como la flexibilidad de la distribución de competencias de acuerdo con las prácticas regionales, sin vulnerar el principio de división de poderes y los límites constitucionales, así como permitir y facilitar la cooperación

entre los ámbitos federal y regional que incluya todos los aspectos y diversidades de los distintos segmentos sociales.

Por su parte, Nohlen y Grotz (2007, pp. 146-153) sostienen que el federalismo en la actualidad debe cumplir dos funciones: la estructuración del poder por medio de la división vertical de poderes (a la vez que la protección de las minorías por medio de la autonomía territorial); y la integración de sociedades heterogéneas, en lo cual casi siempre se aspira a la integración económica, aunque también la política y militar al mismo tiempo que la autonomía sociocultural y/o política de los Estados miembros o provincias.

Desde estas nuevas vertientes, el federalismo plantea algunas ventajas sociales, como la integración y la inclusión de las minorías y la distribución democrática de la riqueza en las entidades federativas; es decir, apunta a “unir una cierta unidad con una cierta diversidad” (Friedrich, 1968). En este tema de integración un claro ejemplo se ha presentado en España, que ha desarrollado bases legales locales para la integración social y política de la población migrante extranjera, como revisaremos en el caso de estudio más adelante.

Ahora bien, en el ámbito de las migraciones en México, donde se presentan discrepancias regionales o contextuales, la labor coadyuvante de los Estados se rezaga ante un texto constitucional que no expresa claramente los límites del actuar de la Federación, ni de las entidades federativas, ya que no se encuentran precisadas sus interacciones, lo que a la postre genera vaguedad sobre los alcances del federalismo mexicano.

En este escenario es donde pueden implementarse gradualmente ideas derivadas de un federalismo cooperativo, o de apertura, y de mutación de competencias. Desde hace algunos años, al menos en la práctica de los Estados en el tema migratorio, se ha hecho más necesario ensayar un federalismo cooperativo, a partir de la eclosión de fenómenos sociales que han requerido ser atendidos en lo inmediato, como las caravanas migrantes.

Como es ampliamente conocido en nuestro país, el modelo de Estado federal fue tomado de la Constitución norteamericana. A diferencia de los Estados Unidos de Norteamérica, el federalismo en México no logró conjuntar sus componentes territoriales, sino que produjo unidades descentralizadas dentro de una nación con tradiciones fuertemente centralistas heredadas del período colonial (Tena, 1972, p. 469). Es por ello que el federalismo mexicano actual se presenta como un sistema anquilosado y desarticulado, carente de un esquema claro de organización con los diferentes órdenes gubernamentales.



Ahora bien, por lo que hace a la relación entre el federalismo y el tema migratorio, en cuanto a la distribución de las esferas de competencia, tenemos que las entidades federativas, en principio, no están facultadas para legislar sobre migración. No obstante, la ausencia de prohibición constitucional expresa ha propiciado que los Estados enfrenten el fenómeno migratorio desde sus regiones a través de leyes locales. En efecto, la promulgación de este tipo de normas locales de naturaleza migratoria es una práctica que están desarrollando las entidades federativas de Durango, Chihuahua, Sonora, Puebla, Estado de México, Tlaxcala y Baja California.

Baja California, por poner un ejemplo, publicó la Ley para la Protección de los Derechos y Apoyo al Migrante del Estado de Baja California<sup>5</sup> como una norma local que tiene por objeto coadyuvar con las autoridades federales en la protección de los derechos de personas migrantes que se encuentren en territorio del Estado de Baja California. Encontramos algunos aspectos a destacar en dicha norma, como la promoción de la participación social en los programas de atención a migrantes, así como el reconocimiento a los migrantes nacionales y extranjeros de los derechos y libertades reconocidos en la Constitución, en los tratados y convenios internacionales de los cuales sea parte el Estado mexicano. Adicionalmente plantea que el poder ejecutivo del Estado y los ayuntamientos podrán celebrar convenios de colaboración y concertación con las autoridades migratorias, a fin de coadyuvar entre ellas para impulsar diversas acciones en el tema.

Bajo este análisis, la realidad y la necesidad de los Estados en el tema migratorio ha trascendido al mandato constitucional establecido en el artículo 73 fracción XVI. En este sentido, el derecho constitucional, de cara a los nuevos requerimientos del federalismo mexicano, debe accionar la transformación y expansión de las competencias migratorias a partir del conocimiento de las necesidades y de la realidad local que los Estados están manifestando.

Por lo anterior, es necesario plantearnos los nuevos desafíos que nos presenta la migración, principalmente por lo que hace al acceso a derechos de las personas migrantes en las entidades federativas, lo que nos invita a precisar y a repensar —en el ámbito constitucional desde la propia técnica constitucional— las esferas de competencia federales y estatales, ya que las entidades federativas, a partir de leyes de apoyo al migrante de carácter local, han encontrado una justificación empírica para ampliar estas competencias.

---

<sup>5</sup> Periódico Oficial del Estado de Baja California, 12 de septiembre de 2014.

### III. LA MIGRACIÓN INTERNACIONAL EN MÉXICO, UNA MIRADA AL PAPEL DE LAS ENTIDADES FEDERATIVAS

El siglo XXI se ha caracterizado como el siglo de las migraciones (Ruiz, 2002, p. 13), destacándose por las disparidades en las condiciones de vida entre el lugar de origen y el de destino de los migrantes. De acuerdo con la Organización Internacional para las Migraciones (2006, p. 40), se denomina *migración internacional* al “movimiento de personas que dejan su país de origen, o en el que tienen residencia habitual, para establecerse temporal o permanentemente en otro país distinto al suyo”. Estas personas, para ello, han debido atravesar una frontera.

En relación con la legalidad de la migración internacional, esta se divide en dos grandes grupos: la regular y la irregular. La migración irregular parece ser un fenómeno casi universal, aunque sólo se ha visto como un asunto de preocupación en épocas relativamente recientes. Los esfuerzos orientados a un mejor control fronterizo y a evitar el empleo irregular se han realizado principalmente en los Estados de destino. Paradójicamente, mientras más controlan los Estados la migración, más migrantes irregulares parece haber (Bhagwati, 2003, pp. 98-104).

Por otra parte, la migración irregular se presenta cuando una persona ingresa o vive en un país del cual no es ciudadano o ciudadana, violando sus leyes y regulaciones de inmigración. Muchos de los migrantes irregulares son trabajadores, pero no todos ingresan en el mercado de trabajo: la gente que migra para unirse a miembros de su familia, como los menores sin acompañamiento o por razones de estilo de vida, puede convertirse en irregular. Los solicitantes de asilo que son rechazados pueden también caer en la irregularidad (Castles y Miller, 1993, p. 113).

Para efectos de este trabajo, analizaremos a la migración internacional, particularmente la centroamericana, tanto regular e irregular, que se desplaza por las entidades federativas mexicanas, por lo que las razones de dichos movimientos migratorios —reiteramos— no son relevantes para nuestro texto. Sin embargo, nos interesa profundizar en el fenómeno migratorio de las caravanas migrantes que se han originado desde el espectro de la migración centroamericana y que ha sido atendido por los Estados al interior de la república.

La migración centroamericana en México reviste una gran importancia y representa un desafío mayúsculo no sólo para los gobiernos de los tres países centroamericanos con mayores flujos migratorios —a saber, Guate-

mala, Honduras y El Salvador—, sino también para el gobierno mexicano que debe brindar respuesta humanitaria inmediata ante el tránsito por el país de estos migrantes cuyo destino es arribar a Estados Unidos (Paredes, 2009, pp. 93-124).

Es importante recordar que, en virtud de la vulnerabilidad a la que se enfrentan quienes transitan por territorio mexicano sin los permisos correspondientes, las personas migrantes son víctimas de asaltos, robos, violaciones, explotación laboral y sexual, abuso de autoridades y crimen organizado, situaciones que han incidido en la dinámica de migración en “grupo” o colectiva.<sup>6</sup> Esto se ha denominado como el fenómeno de “caravana” (Fernández *et al*, 2019, p. 21) que obedece principalmente a la necesidad de los migrantes de protegerse, evitar violencia y obtener algunas facilidades de alimentación y refugio al ser más visibles estas necesidades si se exigen de forma colectiva.

Estos nuevos acontecimientos en las dinámicas de las migraciones en México han instado a los Estados a desarrollar un papel más activo en el tema migratorio, desde su ámbito local de competencia, lo que ha propiciado el desarrollo de legislación subnacional o local en la materia en diversas entidades federativas, como lo hemos apuntado.

En este sentido, de la revisión del federalismo realizada en líneas anteriores, hemos identificado innovadores debates para la aplicación de nuevos abordajes en el espectro de las localidades, a efecto de ampliar la competencia de los Estados en el contexto de las migraciones.

Las entidades federativas constituyen un presupuesto *sine qua non* para la existencia del Estado federal. Sólo pueden considerarse como auténticos Estados federales aquellos en cuya estructura coexisten entidades federadas dotadas de autonomía; esto como una de las dimensiones del mencionado federalismo dual (Armenta, 2010, p. 72).

Es cierto que, de lo analizado en el apartado de facultades de los estados, hemos advertido que el uso de leyes generales se ha hecho prevalente. En particular, en aquellas materias en la que se busca una rectoría normativa de la Federación y la incidencia en el ámbito local por una necesidad

---

<sup>6</sup> La oficina de Washington para asuntos latinoamericanos (WOLA) sostiene que, derivado de la vulnerabilidad a la que se enfrentan las personas migrantes extranjeras que transitan por territorio mexicano de forma irregular, se ha desarrollado el fenómeno de migración de *caravana*. Véase Washington Office in Latin America, *Mexico's Other Border: Security, Migration, and the Humanitarian Crisis at the Line with Central America*, 2014. Disponible en: <http://www.wola.org/files/mxgt/report/>

de coordinación o en una evidente falta de la eficacia de ésta. En este sentido, la Constitución mexicana no presenta una idea clara de cuáles son las funciones y el contenido (Mejía y Rojas, 2018, p. 200) de diversos ejes temáticos de importancia nacional, como lo es, el tema migratorio respecto de la competencia de los Estados.

Observamos una dinámica que nos manifiesta que la fórmula general de competencias establecidas en la Constitución opera con matices distintos en cada materia, por lo que se configuran e implementan de manera distinta (Mejía y Rojas, 2018, p. 201). Sin embargo, en nuestra consideración, esta ausencia de claridad ha permitido a las entidades federativas crear normatividad local para hacer frente al fenómeno de la migración en sus respectivas regiones y al mismo tiempo propiciar una mayor protección a la población migrante. Esta tipología de normas migratorias locales se han diseñado, en general, como documentos normativos focalizados para ser aplicados por las autoridades federales facultadas como los primeros respondientes en el ámbito local.

Sabemos que la legislación existente en el ámbito nacional que regula a la migración en México, guiada por la Ley de Migración, es vasta; aunque no necesariamente completa. Allí encontramos normas elaboradas incluso desde la materia administrativa, denominadas *protocolos* o lineamientos internos de las dependencias de gobierno facultadas, instrumentos que son tan diversos y heterogéneos como las instituciones involucradas, y, sobre todo, distantes de unificar la normatividad aplicable a todos los sectores migrantes.

En virtud de lo anterior, consideramos que en aquellas entidades federativas, y particularmente en las regiones con grandes flujos migratorios como el Estado de Baja California, con una frontera con características propias y con problemáticas definidas —principalmente por su ubicación geográfica al colindar con Estados Unidos—, posee elementos que permiten justificar el diseño de una norma regional que atienda a sus necesidades particulares y que haga más accesibles los derechos de las personas migrantes.

En este sentido, los Estados, como primeros respondientes en el ámbito local, juegan un papel protagónico en la creación de una normatividad migratoria, de cara a orientar procesos de armonización legislativa con la Federación. También les corresponde diseñar mecanismos y bases legales para la integración social de las personas migrantes en cada una de sus regiones.

Como lo expresamos, un aspecto del dinamismo de las migraciones es observable en el fenómeno de las *caravanas*. El “año 2019 inició con una

caravana andando desde Honduras hacia Norteamérica. La política migratoria en México flexibilizó algunos procesos administrativos, y ha expedido miles de visas por razones humanitarias; con ellas, las personas migrantes pueden vivir y trabajar en México de manera temporal” (Fernández *et al*, 2020, p. 21). Quienes recibieron estos grandes colectivos de personas fueron las entidades federativas directamente; cada Estado asumió el establecimiento de albergues temporales y la satisfacción temporal de necesidades vitales para estos contingentes migrantes.

Es claro que la migración en México transita por una realidad cambiante, dinámica y heterogénea. Nuestro país está siendo considerado por un segmento importante de la migración centroamericana y latinoamericana como país de destino migrante, lo que apela a repensar la migración e insertar mecanismos de integración social, política y jurídica en los marcos normativos. En esta línea de argumentación,

de acuerdo con datos del INM, de abril de 2017, en Baja California permanecían cerca de 3,400 extranjeros originarios de Haití: 75% en Tijuana y 25% en Mexicali. De ellos, 1,274 habían iniciado su trámite de regularización migratoria, de los cuales 609 ya cuentan con su tarjeta de visitante por razones humanitarias. Entre marzo y junio 2017, la mayoría de los haitianos empezaron a trabajar y dejaron los albergues de Tijuana para buscar vivienda. Con ayuda de las organizaciones de la sociedad civil, de las iglesias y de instituciones públicas, muchos de los extranjeros que llegaron a la frontera noroeste de México han empezado así a *integrarse a la sociedad* y han inscrito a sus hijos a las escuelas, es decir, se han iniciado procesos incipientes de integración social. (París Pombo, 2018, pp. 10-11)

La integración social de las personas migrantes en municipios de los Estados, como el de Tijuana, en relación a la comunidad Haitiana, es un claro ejemplo que pone de relieve la necesidad de instrumentar en las normas jurídicas locales mecanismos que propicien esa integración desde las localidades en términos de acceso a derechos humanos, como los son la educación, la asistencia social, la vivienda y la cultura, por mencionar algunos derechos relevantes tratándose de personas en el contexto de migración.

Estos nuevos fenómenos que se han gestado en relación con la migración actual, particularmente las caravanas migrantes y la integración social de las personas migrantes en las regiones de México, han evidenciado las acciones que las entidades federativas han realizado para dar respuesta efectiva

a las necesidades de las personas migrantes extranjeras y nacionales a pesar de sus limitados recursos.

Derivado de este análisis, estimamos que los Estados necesitan poder legislar al respecto para dar frente al fenómeno migratorio que se presenta en sus respectivas áreas geográficas; fenómeno que sin duda ha fluctuado drásticamente en los últimos años, lo que ha implicado un mayor involucramiento y participación de las entidades federativas de forma directa.

#### IV. RETOS Y DESAFÍOS DEL SISTEMA DE COMPETENCIAS LEGISLATIVAS EN MATERIA MIGRATORIA EN MÉXICO

##### 1. *Sistema de competencias legislativas en México*

Como señalamos, la Constitución mexicana designa las competencias normativas de las entidades federativas y sus límites, puesto que es el derecho constitucional el que se ocupa de fijar la naturaleza de las normas. Es decir, se trata de las reglas que señalan la competencia de las competencias y, con ello, la organización del orden jurídico estatal (Carlos Sächica, 1999, p. 8).

El concepto de *competencia legislativa* tiene origen en la teoría del principio de competencia normativa. Este principio es el que sirve generalmente para ordenar las relaciones entre los diversos centros de producción normativa dentro del Estado federal. La competencia legislativa “consiste en acotar un ámbito material y encomendar su regulación a un determinado tipo de norma, de manera que los demás tipos de norma no pueden, en principio, incidir sobre dicha materia” (Díez-Picazo, 1995, p. 1183). Esta competencia, por lo tanto, crea una división en dos órdenes materiales de la capacidad de normación, uno federal y otro local, en el tema que ahora se trata; es decir, establece una distribución de poder sobre una superficie horizontal (Zagrebelsky, 1993, p. 66).

Como hemos referido, el sistema de competencias legislativas mexicano parte de una premisa rígida para su distribución, que gesta el denominado “federalismo dual” (Serna, 2003, pp. 315-317), en el que pareciera se configura un sistema claro, capaz de determinar que una competencia corresponde ya sea a la Federación o a las entidades federativas.<sup>7</sup> Sin embargo,

---

<sup>7</sup> Según la Academia Mexicana de la Lengua, una entidad federativa es una unidad de-

esta división genera confusión sobre los límites del actuar de las entidades federativas respecto a la Federación en una diversidad de temas, como lo es el migratorio.

Coincidimos con Carpizo, quien expresa que en realidad el sistema mexicano es mucho más complicado que una división en dos planos, puesto que la propia Constitución establece una serie de principios que definen facultades como las siguientes: facultades atribuidas a la Federación; facultades atribuidas de manera expresa o tácita a las entidades federativas; facultades prohibidas a la Federación; facultades prohibidas a las entidades federativas, tanto de manera absoluta (artículo 117) como relativa (artículo 118); facultades coincidentes; las facultades coexistentes; facultades de auxilio; y, por último, facultades derivadas de la jurisprudencia (Carpizo, 1994, pp. 953-959).

Por su parte, Zagrebelsky (1993, p. 66) sostiene que la Constitución prevé una alteración de la distribución competencial genérica al establecer, en determinadas materias, una concurrencia entre las autoridades federales y las estatales, lo que se ha llamado “paralelismo de las competencias”, como ocurre con algunas materias en el derecho constitucional mexicano como el caso de la educación (artículo 73, fracción XXV).

En cuanto a la teoría de competencias normativas, resulta relevante el concepto de federalismo colaborativo o cooperativo que hemos estudiado en líneas anteriores, como un proceso intergubernamental en donde los objetivos nacionales son alcanzados no por el gobierno federal o el gobierno provincial actuando solo, sino en colaboración conjunta (King, 1991, p. 24-75). Este tipo de federalismo puede ser visto desde el enfoque del derecho constitucional mexicano como “concurrente”; es decir, donde los dos entes, el federal y el local, colaboran en aras de alcanzar objetivos comunes.

De acuerdo con Arteaga Nava, dentro de las facultades derivadas de las competencias mencionadas, subyace una clasificación más extensa a la que el autor ha denominado como *implícitas*, las cuales están integradas por la jurisdicción dual, las facultades concurrentes, las inhibiciones y prohibiciones a los estados, así como por las obligaciones a cargo de las autoridades estatales derivadas de la Constitución general (Arteaga, 1994, pp. 39-55). Es concretamente en esta clasificación de facultades donde centraremos nuestra atención, principalmente en las facultades concurrentes

---

limitada territorialmente, que en unión con otras conforma una nación. Véase <http://www.academia.org.mx/espin/respuestas/item/entidades-federativas>



y las inhibiciones y prohibiciones de las entidades federativas, toda vez que ahí encontramos aspectos medulares que desembocan de forma indiscutible en el tema migratorio desde el ámbito de la legislación local y federal.

En este sentido, según Serna de la Garza, existe un sistema complejo de distribución de competencias entre Federación y Estados que permite la coordinación, el empalme, la coexistencia y la coincidencia entre estos dos términos de la ecuación del sistema federal. A pesar de ello, la matriz del esquema sigue siendo el artículo 124 constitucional y su reserva residual en favor de las entidades federativas (Serna, 2003, p. 315).

El artículo 124 constitucional señala que en el Estado mexicano los Estados miembros tienen cierta área de atribuciones sobre la que pueden legislar en forma autónoma. Es desde este artículo que debemos explorar las posibilidades de una autonomía local, que permita dibujar el devenir de las competencias legislativas en torno a la estructuración de una nueva fisonomía del federalismo mexicano.

En las federaciones tradicionalmente las potestades residuales han sido objeto de centralización, una consecuencia inevitable de un enfoque federalista típico. En este sentido, los tribunales constitucionales, del orden nacional de gobierno, han tendido a favorecer a los gobiernos nacionales en caso de controversia. Por el contrario, cuando existen listas bien definidas de competencias exclusivas y concurrentes, la tendencia ha sido favorecer a los gobiernos subnacionales, es decir, buscar una mayor preponderancia de los Estados en temas prioritarios y urgentes como lo es, la migración. “Lo que es cierto, es que estamos frente a una dinámica que nos fuerza a observar el desarrollo de la Constitución en cada materia en lo particular y entender que la fórmula general de distribución de competencias se configura e implementa de manera distinta en cada materia” (Mejía y Rojas, 2018, p. 201).

Lo anterior supone que las competencias establecidas en la Constitución operan con matices distintos en cada materia, por lo que corresponde hacer un análisis de especialidad o temático para arribar a conclusiones específicas del área a revisar —la migración concretamente en este trabajo—.

La parte neurálgica de lo expresado estriba en lograr una mayor preponderancia de los Estados en materia migratoria. Esta apertura nos hace un llamado inextricable a definir líneas claras en las esferas de competencia establecidas en la Constitución federal, de manera que se exprese sin vaguedad la facultad de los Estados de legislar en materia migratoria, para que las entidades federativas dejen de realizar estos desarrollos legislativos locales desde bordes legales peligrosos y potencialmente inconstitucionales. Ade-



más, en general, se trata de permitir a los Estados brindar, desde sus experiencias cercanas al fenómeno migratorio, guías de actuación, celeridad en la activación de las esferas locales y en el accionar de sus instituciones como primeros respondientes en el ámbito local, en aras de potenciar los derechos de las personas migrantes, con un enfoque integrador y respetuoso de la Constitución federal.

## 2. *¿Federalismo ficticio en México en materia migratoria?*

Como precisamos, las legislaturas de los Estados están facultadas para elaborar normas respecto a las áreas que sean de su competencia. El caso del tema migratorio que atendemos no lo es en principio, toda vez que está reservado a la Federación. Así lo prescribe el artículo 73 de la Constitución,<sup>8</sup> que en su fracción XVI señala que la migración es un tema que compete a la esfera federal, y señala como facultad del Congreso de la Unión la de legislar en materia de emigración e inmigración. Lo anterior deriva del tradicional y anquilosado sistema de competencias de orden federal que delimitan y restringen el alcance del derecho constitucional local.

Las constituciones estatales se conforman al orden jurídico fundamental federal. De tal manera, estas constituciones locales no pueden incorporar o legislar con base en algún precepto que se oponga a la Constitución federal (Armenta, 2010, pp. 26-27). Sin embargo, debemos apuntar que una de las premisas para un federalismo *racional* —esto es, en nuestra consideración, un federalismo plural, dinámico y asertivo— implica que las constituciones locales no sean meras repeticiones de las disposiciones consagradas en la Constitución federal (Vernet I Llobet, 1997, p. 81), sino que sean verdaderos instrumentos jurídicos del desarrollo local, de tal manera que puedan constituirse en documentos legales originales que rediseñen su propia sociedad. Al menos en materia migratoria, existe una delimitación Constitucional a esta oportunidad de los estados de legislar sobre el fenómeno mencionado.

A pesar de que, en un sentido dicotómico, el legislador estatal está llamado a que sus Constituciones locales y sus normas derivadas conviertan a sus entidades federativas en auténticos centros políticos de vanguardia

---

<sup>8</sup> Artículo 73. “El Congreso tiene facultad: ...Fracción XVI.— Para dictar leyes sobre nacionalidad, condición jurídica de los extranjeros, ciudadanía, naturalización, colonización, *emigración e inmigración* y salubridad general de la República”, Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos vigente.

en el progreso del país, el ámbito constitucional local debe ser un epicentro generador del desarrollo democrático; e incluso innovar en aquellos casos en los que la Constitución federal no establece prevención alguna (Armenta, 2010, p. 74).

Reiteramos que la autonomía de las entidades federadas significa la capacidad que ellas tienen de configurar sus propias constituciones que, en rigor, deben ser diferentes entre sí y con respecto a la Constitución federal, porque la diversidad de una entidad federativa no se limita únicamente a los contextos geográfico, político, cultural, demográfico, entre otros, sino al aspecto jurídico-constitucional que tendría que responder a esos escenarios. De lo contrario, estaremos ante un federalismo ficticio (Armenta, 2010, p. 75).

¿En qué sentido nos encontramos potencialmente frente a un federalismo ficticio en México? Esta simulación constitucional se puede presentar en la medida en que las entidades federativas sean limitadas en su ejercicio autónomo constitucional; donde se excluya la importancia de sus particularidades contextuales como su entorno geográfico, sus valores, su cultura, sus dinámicas regionales y sus necesidades, para ser absorbidas por el gobierno central o federal. Esto implica simular una autonomía en aras de darle preeminencia un régimen de competencias tradicional, que realmente no permite que las entidades federativas puedan realizar aportaciones. Por supuesto, esta participación debe ser desarrollada con un riguroso apego a la Constitución federal, y con ello nutrir al sistema jurídico mexicano, como lo es en el caso del tema migratorio.

Pérgola (1994) expresa que

al Constituyente se le presenta la tarea de saber encontrar un término medio entre la exigencia de tutelar y preservar las autonomías que conviven en el ordenamiento federal y las de favorecer las oportunas modificaciones del mismo, sólo de esta forma se puede desenvolver el sistema federal, es decir constituir un proceso y mantener al mismo tiempo, íntegras sus propias características estructurales. (p. 24)

Es verdad que existe una preponderancia del orden federal respecto del local, pero esto no conduce a afirmar que haya una superposición de un orden respecto de otro, estrictamente hablando (Armenta, 1996, p. 86). Al no existir esta superposición de los órdenes competenciales, las entidades federativas, con apego irrestricto a la Constitución federal, necesitan participar en los procesos de construcción del sistema jurídico mexicano, realizando

sus propias aportaciones legislativas, desde sus realidades y sus contextos, a través de documentos legales que reflejen sus especificidades y sus características. De esta manera, fortalecen y mejoran el sistema federal; en cambio, si esta actividad por parte de los Estados está limitada, como en el tema migratorio, la división del federalismo en dos segmentos, un ámbito federal y otro local, termina convirtiéndose en una práctica falaz, innecesaria e improductiva. Y, por ende, en un ejercicio político de ficción.

## V. DERECHO CONSTITUCIONAL COMPARADO, EL CASO ESPAÑOL

Para este estudio hemos seleccionado al derecho constitucional comparado con el propósito de analizar los alcances del federalismo en materia migratoria en otros países, así como el estudio de los modelos constitucionales de competencia normativa en los ámbitos federal y local.

El objeto del derecho constitucional comparado consiste en confrontar normas, institutos e instituciones de ordenamientos constitucionales de Estados diferentes, para evidenciar sus semejanzas y diferencias (Alfonso, 2009, p. 29). Es decir, esta disciplina jurídica nos auxilia en el entendimiento de las Constituciones, al considerarlas como instrumentos esencialmente nacionales, cuya fuerza como normas superiores deriva de un pacto inicial y continuado de un pueblo que evoluciona orgánicamente a lo largo del tiempo, en respuesta a las percepciones nacionales, a las necesidades nacionales y a los valores nacionales (Saunders, 2006, p. 50).

Adicionalmente, esta rama nos auxilia a identificar las tendencias dominantes y valorar los diseños institucionales a través de las figuras constitucionales de otros países. Sin embargo, en condiciones estándar en las que se puede inferir que convergen los objetivos del constituyente y de los órganos constituidos, también existen disparidades, como señala Loewenstein (1964, p. 163). En este marco se hacen presentes problemáticas cuya solución exige un instrumental complementario al del solo examen jurídico de las Constituciones.

Es cierto que el derecho constitucional tiene una función instrumental al interior de los Estados y que esta función se encuentra limitada por diversos factores de la más variada índole. Entendemos que el análisis de las Constituciones no albergará todas las respuestas sobre el tema de federalismo que nos atañe. Sin embargo, sí nos proveerá de un diagnóstico real de otras latitudes y sus comportamientos, y lo que estas experiencias constituciona-

les nos puedan brindar para enriquecer el enfoque del federalismo mexicano, en lo que respecta al tema migratorio como frontera de este análisis.

Utilizaremos el método del derecho constitucional comparado, a través de la selección de España, para estudiar al federalismo a través de un caso de naturaleza ejemplar, por lo que designaremos bajo las directrices de esta metodología, en la que profundizaremos más adelante, y justificaremos su selección en su contexto metodológico.

En relación con el objeto de estudio del caso seleccionado, tiene el propósito de desentrañar a la Constitución, específicamente a la figura del federalismo. En este sentido, elegimos a España como un caso contemporáneo, toda vez que resulta de nuestro interés el análisis del federalismo *vis a vis* al escenario actual de las migraciones.

Por lo que hace a la naturaleza de este caso, del tipo *genérico o ejemplar*, se entiende como “aquel que nos muestra acerca de una característica que se encuentra en otros casos y que nos interesa estudiar, y que, al mismo tiempo, permite ilustrar una teoría o un conjunto de proposiciones sobre el funcionamiento del fenómeno” (Coller, 2000, p. 31).

Elegimos esta tipología de estudio, en aras de explorar a España, como un país que, en su ámbito constitucional, posee un sistema de competencias legislativas laxo o concurrente en materia migratoria a partir del sistema de las comunidades autónomas; lo que le permite, principalmente, hacer más eficiente la integración de los inmigrantes en el interior de las regiones, así como desde las localidades dar atención a la migración, en términos de acceso a derechos humanos.

Ahora bien, el modelo español de federalismo creó la doctrina acerca de las autonomías, que se estableció a partir de 1978. En este año la Constitución tuvo su punto de originalidad terminológica, al configurar un modelo territorial que tejó el hilo de las autonomías. Eso abrió el debate del porqué la autonomía como excepción en un Estado unitario es, a su vez, una excepción en el derecho comparado.

España, que es una monarquía “parlamentaria” en los términos del artículo 1.3 de su Constitución, no es “federal”, ni tampoco “autonómica”; no en la letra de la Constitución, aunque sí en la convención de la doctrina. Ocurre que no hay referente genérico de un “modelo autonómico” porque España es caso único, así que tenemos un terreno fértil para la reflexión acerca de los rasgos federales de este sistema y de la conveniencia de adoptar el referente federal en alguna de sus facetas (Árbos, 2006, p. 4).

Ciertamente, no es la “centralización despótica la que conviene a las naciones, sino la atracción y consiguiente convergencia de los esfuerzos en el sentido de la utilidad común” (Oliván, 1954, pp. 13-14).

Optando por la fórmula de autonomía, se descartaba el Estado federal y además se planteaba un problema para los estudiosos del derecho comparado y del federalismo (Cruz Villalón, 1981, pp. 53-63). Se le ha denominado a esta fórmula de autonomía como “sistema híbrido de federalismo y regionalismo” (Ariño, 1981, p. 24), por sus particularidades y libertades de las regiones en este contexto de federalismo *sui generis*. Allí el principio de autonomía supone que los Estados federados conservan dentro de la Federación su propia organización legislativa, gubernativo-administrativa y jurisdiccional. El principio de participación exige que estos entes tengan determinados fines y actividades comunes cuya consecución se encarga a la Federación (Arbós, 2006, p. 44).

Albertí (1985, pp. 343-565), por su parte, traza dos rasgos importantes a este federalismo, también denominado como “cooperativo”. El primero es que la cooperación es un ejercicio concertado de competencias propias de cada nivel de gobierno, y no ese carácter propio que se banaliza como legalismo sin importancia. El segundo es que la concertación presupone una “actitud”, una disposición política favorable.

Esta vertiente del federalismo cooperativo, inicialmente no potencializó libertades legislativas en materia migratoria para las regiones, sin embargo, en este panorama español, la distribución competencial en materia migratoria ha venido guiada por el art. 149.1.2o. de la Constitución española con su tajante formulación de que “El Estado tiene competencia exclusiva sobre las siguientes materias: nacionalidad, inmigración, emigración, extranjería y derecho de asilo”. Muy similar al caso mexicano, sin embargo, con base en ese artículo, y durante un tiempo en que España no se había conformado aún como un país receptor de inmigrantes, se atribuía a las instituciones centrales el tratamiento de todas y cada una de las cuestiones relacionadas con la inmigración. (Aja, 2000, p. 1)

Ahora bien, cuando el fenómeno de la inmigración fue aumentando, pronto se advirtió que esa primera interpretación de carácter restrictivo a favor de una competencia exclusiva para el Estado era desacertada. Además, en este caso no existe, como en otros ámbitos materiales, una jurisprudencia del Tribunal Constitucional sobre la cual sustentar el reparto competencial entre el Estado y las comunidades autónomas (Aja, 2006, pp. 16-17).

La necesidad de regular a la migración, desde al ámbito de competencia de las comunidades autónoma, aparece cuando el fenómeno migratorio tiene otra procedencia no sólo europea, y se hace preciso plantearse la integración social de los inmigrantes. En efecto, las administraciones autónomas se entrelazan como los actores principales en cuanto a su integración, porque son ellas precisamente las que tienen competencias en educación, asistencia social, vivienda, cultura, etc. Esta nueva concepción de respuesta hacia el fenómeno migratorio y, por tanto, también en cuanto a la distribución competencial, establecida en Ley Orgánica 4/2000, de 11 de enero, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social.<sup>9</sup>

En la actualidad, previo a la reforma de los Estatutos de Autonomía, éstos no hacían alusión directa a la cuestión migratoria, con excepción del Estatuto de Autonomía de Canarias que, debido a su situación geográfica de archipiélago y a su condición de territorio insular, decidió incluir dicha problemática en su articulado. En concreto, su artículo 37.1 (antiguo art. 36) señala que: “La Comunidad Autónoma de Canarias podrá elevar al Gobierno las propuestas que estime pertinentes sobre la residencia y trabajo de extranjeros en Canarias” (Blásquez, 2008, pp. 22-23).

Ante esa falta generalizada de mención expresa en los respectivos Estatutos de Autonomía, la actuación de las comunidades autónomas en materia migratoria se ha asentado en la distribución competencial que realiza la Constitución Española a favor de éstas al conferirles ámbitos como Educación, Sanidad, Seguridad Social o Cultura; es decir, materias todas que inciden de manera directa sobre la situación de la población extranjera asentada en sus territorios. De este modo, aquellas comunidades autónomas que tengan delegadas dichas competencias sectoriales le corresponde la aprobación de las leyes de desarrollo, de los reglamentos ejecutivos así como la ejecución y gestión, mientras que el Estado central será el encargado de la aprobación de la legislación básica. (Blásquez, 2008, pp. 22-23)

Es importante resaltar el entramado de leyes de desarrollo, ejecución y gestión, en materia de derechos humanos e integración social, que ha di-

---

<sup>9</sup> La Ley Orgánica 4/2000, de 11 de enero, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social, fue reformada por diversas normas españolas como: la Ley Orgánica 8/2000, de 22 de diciembre, la Ley Orgánica 11/2003, de 29 de septiembre, y la Ley Orgánica 14/2003, de 20 de noviembre de 2003.

señado España desde sus comunidades autónomas, al identificar la oportunidad de impulsar el desarrollo de este sector poblacional en el interior de las regiones. En tal escenario, estas comunidades fungen como verdaderos catalizadores del desenvolvimiento y avance de los derechos de las personas migrantes extranjeras que ya se han asentado de forma legal o regular en sus respectivas comunidades, propiciando su asimilación social, jurídica y política.

El análisis de este caso debe ser interpretado como la revisión de un modelo ejemplar que ha detonado leyes de desarrollo y gestión local en materia migratoria; principalmente en aras de la integración de la población migrante extranjera regularizada en el país en cito. Y de ninguna manera esta revisión debe ser entendida como una reflexión que pretende insertar la figura de las comunidades autónomas en el federalismo mexicano.

La subsunción de un caso como el que nos ocupa a la categorización de federalismo mexicano es un claro ejemplo de la utilidad de un modelo de análisis desde el derecho comparado que favorece la intención de resaltar elementos diferentes o analógicos (Pergoraro, 1988, p. 388). En este sentido, la referencia al modelo jurídico analizado comporta una dimensión asimétrica o desigual del federalismo en México, ya que España no es un Estado federal. A pesar de estas diferencias, nos fue posible visibilizar aspectos de avanzada en materia de legislación migratoria por parte de las comunidades autónomas en España, por lo que a partir de esta clasificación presentada es que enlazamos con México y su Estado federal el modelo de comparación propuesto.

En este orden de ideas, proponemos la lectura del caso español como un referente positivo para el federalismo en México; principalmente en lo que concierne a las entidades federativas en nuestro país que actualmente enfrentan la migración internacional en sus localidades, mediante la creación de normatividad migratoria local. De allí que las leyes de desarrollo españolas visibilicen la efectividad del derecho local o regional para la solución directa y mejora de sus propias necesidades y desafíos socio-jurídicos. La misión de estas normas, como hemos reiterado, es procurar la integración de la población migrante en el territorio de las localidades de forma eficaz, y son una invitación a la reflexión y al análisis de su pertinencia en nuestro modelo de federalismo.

## VI. REFLEXIONES FINALES

Esta investigación tuvo como objeto de estudio al federalismo y sus límites constitucionales respecto a los sistemas de competencias legislativas en el ámbito migratorio en nuestro país, con el propósito de preponderar el accionar de las entidades federativas.

En este sentido, este trabajo se refiere a un tema altamente relevante en el país, la migración internacional, el cual, sin duda, impacta directamente en las entidades federativas. Por ello resulta necesario fortalecer las facultades de los Estados, es decir, dar mayor participación o preponderancia al ámbito local, en aras de modificar la visión anquilosada del federalismo mexicano centralista. De esta manera, la migración internacional y los desafíos actuales que ella representa —como las caravanas migrantes centroamericanas—, podrán ser atendidos desde las regiones y sus legislaciones; y no estar limitadas por la esfera federal, cuyo sistema desestima la función y las posibilidades de colaboración con las entidades federativas en este tema.

De allí la relevancia de un estudio desde el derecho con una mirada crítica al federalismo, sus caracteres y restricciones en el ámbito de las competencias legislativas al interior de los Estados. Un planteamiento que abre los debates al análisis del derecho constitucional con un enfoque de mayor flexibilidad por lo que hace al tema migratorio aludido.

También hicimos referencia a un federalismo *ficticio* en México en materia migratoria, por cuanto a que, si la facultad de legislar por parte de los Estados está limitada en este sentido, la división del federalismo en dos segmentos —un ámbito federal y otro local— termina convirtiéndose en una práctica falaz, innecesaria e improductiva y, por ende, en un ejercicio político de ficción que no toma en consideración los avances legislativos y aportes de las entidades federativas al respecto.

Asimismo, revisamos al federalismo cooperativo, y su potencial implementación en México, como una herramienta que permite facilitar a los Estados el desarrollo de leyes locales de integración de las personas migrantes extranjeras regularizadas, para que encuentren asentamiento en las entidades del territorio nacional.

Además de lo anterior, para lograr un mejor anclaje teórico y metodológico, en este trabajo utilizamos el método de derecho constitucional comparado para seleccionar un estudio de caso, con la intención de analizar al federalismo desde la metodología de caso único-ejemplar. En este sentido, elegimos el caso español, con una dimensión contemporánea, en el



contexto de la migración internacional. En el caso español identificamos un desenvolvimiento de legislación local en las comunidades autónomas, el cual ha propiciado la integración de la población migrante extranjera regular en las regiones. Con ello, pretendemos que el caso español pueda leerse como un referente para México en relación con estos desarrollos legislativos.

El federalismo mexicano hoy se nos presenta como un constructo político y jurídico, superado por los tiempos actuales y los nuevos contextos sociales. Es un federalismo que requiere mutar y renovarse para brindar mayor oportunidad de acción a las entidades federativas, principalmente en ámbitos de trascendencia nacional como la migración.

Por su parte, a las entidades federativas les corresponde seguir accionando estos cambios, abriendo progresivamente estos límites constitucionales. Los Estados, como primeros respondientes en el ámbito local, juegan un papel protagónico en la creación de normatividad migratoria, de cara a orientar procesos de armonización legislativa con la Federación. Adicionalmente los Estados están llamados a activar mecanismos y bases legales para la integración social de las personas migrantes en cada una de sus regiones, como hemos expuesto.

Es por ello que las entidades federativas requieren diseñar y ejecutar verdaderos instrumentos jurídicos de desarrollo local, que puedan constituirse en documentos legales originales y propositivos, que rediseñen su propia sociedad y resuelvan sus problemáticas en lo inmediato y en consonancia con los mandatos constitucionales. Y, por supuesto, que a partir de estos cuerpos normativos estatales se abone al progreso y mejora de nuestro actual esquema de federalismo, dando paso a uno nuevo, con un enfoque colaborativo, que tienda a superar la tradición federal aislacionista para con las entidades federativas.

## VII. FUENTES CONSULTADAS

- Aja, E. (2000). Las funciones de las Comunidades Autónomas en el ámbito de la inmigración. En J. Tornos Mas (dir.), *Informe Comunidades Autónomas 1999* (pp. 723-750). Instituto de Derecho Público.
- Aja, E., Montilla J. A. y Roig E. (2006). *Las comunidades autónomas y la inmigración*. Tirant lo Blanch; Institut de Dret Public.

- Albertí Rovira, E. (1985). La evolución del federalismo hacia fórmulas cooperativas. En E. Aja Fernández *et al.*, *El sistema jurídico de las comunidades autónomas* (pp. 41-48). Tecnos.
- Alfonso da Silva, J. (2009). *Um pouco de direito constitucional comparado*. Malheiros Editores.
- Arbós Marín, X. (2006). *Doctrinas Constitucionales y Federalismo en España*. Institut de Ciències Polítiques i Socials.
- Ariño Ortiz, G. (1981). El Estado de las autonomías: realidad política, interpretación jurídica; (contribución al estudio de un enigma jurídico-estatal). En R. Acosta España *et al.*, *La España de las autonomías. Pasado, presente y futuro: vol. II* (pp. 11-117). Espasa-Calpe.
- Armenta López, L. A. (1996a). Federalismo y descentralización. *Revista Ameinape*, (1).
- Armenta López, L. A. (1996b). *La forma federal del Estado*. Instituto de Investigaciones Jurídicas, Universidad Nacional Autónoma de México.
- Armenta López, L. A. (2010). *Federalismo*. Porrúa; Universidad Nacional Autónoma de México.
- Arteaga Nava, E. (1994). *Derecho constitucional, Instituciones federales, estatales y municipales: vol. II*. Universidad Nacional Autónoma de México.
- Baca Olamendi, L. *et al.* (comps.) (2000). *Léxico de la política*. Fondo de Cultura Económica.
- Bhagwati, J. (2003). *Borders Beyond Control*. Foreign Affairs.
- Blázquez Rodríguez, I. (Coord.) (2008). *Competencias y estrategias de las Comunidades Autónomas en Inmigración. Una visión desde la Comunidad Autónoma de Andalucía*. Junta de Andalucía; Consejería de Empleo y Desarrollo Tecnológico.
- Bogdandy, Armin von *et al.* (2010). *La justicia constitucional y su internacionalización. ¿Hacia un ius constitutionale commune en América Latina?: vol. II*. Universidad Nacional Autónoma de México.
- Bothe, M. (1977). *Die Kompetenzenstruktur des modernen Bundesstaates in rechtsvergleicher Sicht*. Springer.
- Carbonell, M. (1998). El Estado federal en la Constitución mexicana: introducción a su problemática. *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, 1(91), 81-106.
- Carlos SÁCHICA, L. (1999). *Constitutionalismo y Derecho Constitucional en Derecho constitucional general* (4a. Ed.). Temis.

- Carpizo, J. (1972). Sistema federal mexicano. En *Los sistemas federales del continente americano* (pp. 464-567). Universidad Nacional Autónoma de México; Fondo de Cultura Económica.
- Carpizo, J. (1994a). Comentario al artículo 124 constitucional. En *Derechos del pueblo mexicano; México a través de sus Constituciones* (pp. 953-959). Cámara de Diputados, LV Legislatura; Miguel Ángel Porrúa.
- Carpizo, J. (1994b). *La Constitución mexicana de 1917*. Universidad Nacional Autónoma de México.
- Castles, S. y Miller, M. (1993). *The Age of Migration*. McMillan.
- Croisat, M. (1995). *El federalismo en las democracias contemporáneas* (María Torres, trad.). Hacer.
- Coller, X. (2000). *Estudio de casos (Cuadernos Metodológicos, 30)*. Centro de Investigaciones Sociológicas.
- Cruz Villalón, P. (1981). La estructura del Estado o la curiosidad del jurista persa. *Revista de la Facultad de Derecho de la Universidad Complutense*, (4), 53-63.
- Deng, F. M. (1993). *Protecting the Dispossessed; A Challenge for the International Community*. Brookings Institution.
- Díez-Picazo, L. M. (1995). Competencia. En *Enciclopedia Jurídica Básica*. Civitas.
- Duchacek, I. D. (1970). *Comparative federalism: the territorial dimension of politics*. Holt, Rinehart & Winston.
- Favoreau, L. y Rubio Llorente, F. (1991). *El bloque de la constitucionalidad*. Civitas.
- Fernández de la Reguera, A., Gandini, L., Gutiérrez López, E. E., y Narváez Gutiérrez, J. C. (2019). *Caravanas migrantes: las respuestas de México*. Universidad Nacional Autónoma de México.
- Friedrich, C. J. (1968). *Trends of Federalism in Theory and Practice*. Praeger.
- Goldwin, R. A. y Schambra, W. A. (eds.) (1987). *How Federal is the Constitution*. American Enterprise Institute for Public Policy Research.
- Hear, N. van (1998). *New Diasporas, The Mass Exodus, Dispersal and Re-grouping of Migrant Communities*. UCL Press.
- Kearney, M. y Beserra, B. (2002). Migration and Identities; A Class-Based Approach. *Latin American Perspectives*, 31(5), 3-14.
- Kelsen, H. (1995). *Teoría general del derecho y del Estado*. Universidad Nacional Autónoma de México.

- King, P. (1991). Federation and Representation. En M. Burgess y A. G. Gagnon (orgs.), *Comparative Federalism and Federation: competing traditions and future directions*. University of Toronto Press.
- Loewenstein, K. (1964). *Teoría de la Constitución* (A. Gallego Anabitarte, trad.). Ariel.
- Mejía Garza, R. M. y Rojas Zamudio, L. P. (2018). *Federalismo(s); El rompecabezas actual*. Fondo de Cultura Económica.
- Nohlen, D. y Grotz F. (Eds.) (2007). *Kleines Lexikon der Politik; Pequeño diccionario de política* (4a. Ed. ). C.H. Beck.
- Oliván, A. (1954). *De la administración pública con relación a España*. Imprenta Boix.
- Organización Internacional para las Migraciones (2006). *Glosario sobre Migración; Derecho internacional de las migraciones*, 7. Organización Internacional para las Migraciones.
- París Pombo, M. D. (Coord.) (2018). *Migrantes haitianos y centroamericanos en Tijuana, Baja California, 2016-2017. Políticas gubernamentales y acciones de la sociedad civil. Informe especial*. Comisión Nacional de los Derechos Humanos; El Colegio de la Frontera Norte.
- Paredes Orozco, G. Migración de guatemaltecos a México y Estados Unidos a partir de la Encuesta sobre migración en la frontera Guatemala-México 2004: Un análisis de estrategias migratorias. *Migraciones Internacionales*, 5(1), 93-124.
- Pegoraro, L. (1988). La utilización del derecho comparado por parte de las cortes constitucionales: un análisis comparado. En *Estudios en homenaje a Héctor Fix-Zamudio*. Instituto de Investigaciones Jurídicas, Universidad Nacional Autónoma de México.
- Pérgola, A. (1994). *Los nuevos senderos del federalismo*. Centro de Estudios Constitucionales.
- Riker, W. H. (1975). Federalism. En F. Greenstein y N. W. Polsby (Orgs.), *Handbook of Political Science*. Addison-Wesley.
- Rodríguez Benot, A. (2016). *Manual de derecho internacional privado*. Tecnos.
- Ruiz García, A. (2002). *Migración oaxaqueña, una aproximación a la realidad*. Coordinación Estatal de Atención al Migrante Oaxaqueño.
- Saunders, C. (2006). Use and Misuse of Comparative Constitutional Law. *Indiana Journal of Global Legal Studies*, 13(1), 37-76.

- Serna de la Garza, J. M. (2003). *Federalismo y sistemas de distribución de competencias legislativas*. Instituto de Investigaciones Jurídicas, Universidad Nacional Autónoma de México.
- Tena Ramírez, F. (1972). *Derecho constitucional mexicano* (11a. Ed.). Universidad Nacional Autónoma de México.
- Vermer I Llobet, J. (1997). *El sistema federal austriaco*. Marcial Pons.
- Vidal Perdomo, J. (1997). *El federalismo*. Ediciones Rosaristas.
- Walker, N. (2002). The Idea of Constitutional Pluralism. *The Modern Law Review*, 65(3), 317-359.
- Zagrebelsky, G. (1993). *Manuale di diritto costituzionale. Il sistema delle fonti* (2a. Ed.). Turín.