

### **III. CONTRADICCIÓN DE TESIS 14/2009**

#### **1. ANTECEDENTES**

El 19 de enero de 2009, los integrantes del Tercer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Tercer Circuito denunciaron ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación la probable contradicción de tesis entre el criterio sustentado por ese órgano jurisdiccional al resolver la revisión fiscal 180/2008<sup>22</sup> y el sustentado por el Segundo Tribunal Colegiado de la misma materia y circuito, al fallar la revisión fiscal 152/2008.<sup>23</sup>

Ante ello, la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación se reconoció competente para conocer de la denuncia de contradicción de tesis; asimismo, señaló que

<sup>22</sup> *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXVIII, diciembre de 2008, ejecutoria: p. 1011; tesis III.3o.A.71 A, p. 1726; IUS: 21237 y 168320, respectivamente.

<sup>23</sup> *Semanario...* op. cit., julio de 2008, tesis III.2o.A.183 A, p. 1726; IUS: 169297.

la denuncia provenía de parte legítima, toda vez que la habían formulado los Magistrados que sustentaron uno de los criterios divergentes.

Para establecer si en el caso existía o no la contradicción de tesis denunciada, la Sala estimó necesario hacer la síntesis de las consideraciones sustentadas en las ejecutorias de las revisiones fiscales citadas.

## **2. CRITERIO DEL SEGUNDO TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA ADMINISTRATIVA DEL TERCER CIRCUITO**

El Segundo Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Tercer Circuito, al resolver la revisión fiscal 152/2008, sustentó, en resumen, las consideraciones siguientes:

a) El administrador local jurídico de Guadalajara Sur, al contestar la demanda del juicio de nulidad, manifestó que el promovente era de nacionalidad extranjera y por ello, en términos del artículo 67 de la Ley General de Población, en la tramitación de dicho juicio, como una cuestión previa, la Sala Fiscal responsable tenía la obligación de requerirlo para que acreditara su legal estancia en el país y demostrara estar autorizado para fungir como representante legal de una persona moral, esto es, debía verificar la personalidad del promovente, y que como ello no se había hecho al inicio del juicio respectivo, solicitó la regularización del procedimiento. La citada Sala Fiscal, el 17 de abril de 2007, al emitir su respuesta, no se pronunció respecto a la solicitud que el citado administrador le había hecho, por lo que en opinión de este último, con esta omisión se violaron las reglas del procedimiento que rigen el

juicio de nulidad, en virtud de que la Sala no realizó el estudio de una cuestión de derecho público, como es la personalidad de quien promueve el juicio.

b) Asimismo, argumentó que los artículos 67 de la Ley General de Población y 153 de su reglamento obligan a las autoridades federales, locales o municipales, a comprobar la legal estancia en el país de los extranjeros que tramiten ante ellas un asunto de su competencia, y verificar si el promovente, en caso de ser extranjero, cuenta con autorización para fungir como representante legal, esto es, verifica su personalidad.

Aunado a lo anterior, el Segundo Tribunal consideró que la comprobación de la calidad y condición del extranjero promovente de un juicio de nulidad ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa se debe hacer como una cuestión previa de procedencia, esto es, durante la tramitación del juicio y no al momento en el que se dicta la sentencia.

Con base en las consideraciones precedentes, el Tribunal Colegiado revocó la sentencia recurrida y ordenó a la Sala Fiscal reponer el procedimiento a partir del auto de 17 de abril de 2007 y acordar la solicitud del administrador local jurídico precitado para regularizar el procedimiento.

Asimismo, resolvió que la Sala Fiscal responsable debía, de oficio, comprobar la calidad y condición de quien promueve el juicio de nulidad, en específico verificar su personalidad y acreditar su legal estancia en el país, y que contaba con la autorización para fungir como representante legal en un juicio, con base en los artículos 67 de la Ley General de Población y 153 de su reglamento.

En virtud de lo anterior, el referido Tribunal emitió la tesis siguiente:

**EXTRANJEROS. EL TRIBUNAL FEDERAL DE JUSTICIA FISCAL Y ADMINISTRATIVA SE ENCUENTRA OBLIGADO A COMPROBAR SU LEGAL ESTANCIA EN EL PAÍS, CUANDO PRETENDEN ACTUAR ANTE ÉL COMO REPRESENTANTES LEGALES DE UNA PERSONA MORAL.**—De conformidad con el artículo 67 de la Ley General de Población, previo al trámite del juicio de nulidad, el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa se encuentra obligado a comprobar la legal estancia en el país de los extranjeros que pretenden actuar ante él como representantes legales de una persona moral, así como la existencia del permiso previo o autorización de la Secretaría de Gobernación que les permita actuar con ese carácter, habida cuenta que ello incide en la verificación de la personalidad del actor a cuyo nombre se presenta la demanda correspondiente, lo que constituye una cuestión de orden público, y una de las condiciones para el ejercicio de la acción que, incluso, debe examinarse de oficio.<sup>24</sup>

### **3. RESOLUCIÓN Y TESIS DEL TERCER TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA ADMINISTRATIVA DEL TERCER CIRCUITO**

El Tercer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Tercer Circuito consideró, al resolver la revisión fiscal 180/2008, en síntesis lo siguiente:

---

<sup>24</sup> *Idem.*

a) Que la capacidad del extranjero para promover en representación de una persona moral un juicio de nulidad tramitado ante las Salas Regionales del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, no se encuentra mencionada y, por tanto, limitada por el artículo 67 de la Ley General de Población; así, el hecho de que la Sala Fiscal no hubiese exigido al extranjero que tramitó ante ella el juicio de nulidad en representación de una persona moral, que previamente comprobara su legal estancia en el país y que acreditara que su condición y calidad migratoria le permitían promover dicho juicio, no implicaban la falta de análisis de la personalidad del extranjero ni la improcedencia del juicio de nulidad, sino en todo caso una violación a la Ley General de Población o a las disposiciones reglamentarias relativas, lo cual daría lugar a una sanción.

b) Las formas de cumplir con la obligación de anexar los documentos relativos a la personalidad previstas en el artículo 209, fracción II, del Código Fiscal de la Federación, tienen como finalidad proteger los intereses del representado o de quien otorga el poder para que actúe jurídicamente en su nombre, con lo cual se evita el abuso ilegal de la representación o de los poderes otorgados para llevar a cabo actos jurisdiccionales o administrativos; por tanto si el administrador local jurídico de Tepic, en su resolución de 29 de abril de 2005, reconoció que el promovente extranjero tenía el carácter de representante legal de una persona moral, estaba claro que acreditó su carácter para comparecer al juicio de nulidad en nombre de esta última.

c) El Tribunal Colegiado concluyó que la Tercera Sala Regional de Occidente del Tribunal Federal de Justicia Fiscal

y Administrativa no tenía por qué requerir al promovente para que acreditara su legal estancia en el país, ni de analizar si su calidad migratoria le permitía representar a la actora para admitir la demanda y, menos aún, se había incurrido en una violación al procedimiento.

De la ejecutoria dictada en la revisión fiscal 180/2008, surgió la tesis siguiente:

**EXTRANJEROS. SU CAPACIDAD PARA PROMOVER EL JUICIO DE NULIDAD EN REPRESENTACIÓN DE UNA PERSONA MORAL NO SE LIMITA POR EL HECHO DE QUE NO ACREDITEN ANTE EL TRIBUNAL FEDERAL DE JUSTICIA FISCAL Y ADMINISTRATIVA QUE SUS CONDICIONES Y CALIDAD MIGRATORIA LES PERMITEN REALIZAR TAL ACTO.**—Si bien es cierto que conforme al artículo 67 de la Ley General de Población las autoridades de la República, sean federales, locales o municipales, así como los notarios públicos, los que sustituyan a éstos o hagan sus veces y los corredores de comercio, están obligados a exigir a los extranjeros que tramiten ante ellos asuntos de su competencia, que previamente les comprueben su legal estancia en el país, y que en los casos que establezca el reglamento, acrediten que su condición y calidad migratoria les permiten realizar el acto o contrato de que se trate, o en su defecto, el permiso especial de la Secretaría de Gobernación, también lo es que tratándose de la tramitación del juicio de nulidad la capacidad de los extranjeros para promoverlo en representación de una persona moral no se limita por el hecho de que no acrediten ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa que sus condiciones y calidad migratoria les permiten realizar tal acto, pues de estimar lo contrario el legislador lo hubiera regulado específicamente, como lo hizo en los ar-

tículos 68 y 69 de la mencionada ley, en los que estableció, respectivamente, que los Jueces u oficiales del Registro Civil no celebrarán acto alguno en que intervengan extranjeros, sin la comprobación previa, por parte de éstos, de su legal estancia en el país; y que ninguna autoridad judicial o administrativa dará trámite a su divorcio o nulidad de matrimonio, si no acompañan la certificación de la Secretaría de Gobernación de su legal residencia en el país y de que sus condiciones y calidad migratoria les permiten realizar tal acto. Además, de conformidad con el artículo 114 de la indicada ley, en caso de que la Sala Fiscal hubiera incurrido en una violación a ésta o a sus disposiciones reglamentarias, que no constituya delito, daría lugar a una sanción, mas no a la improcedencia del juicio, máxime que las referidas Salas tienen obligación de atender al artículo 209, fracción II, del Código Fiscal de la Federación vigente hasta el 31 de diciembre de 2005, que reguló la forma de acreditar la representación de quien promueve en nombre de otro en el juicio contencioso administrativo.<sup>25</sup>

#### **4. ARGUMENTOS Y RESOLUCIÓN DE LA SEGUNDA SALA DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN**

##### **a) Existencia de la contradicción de tesis**

La Segunda Sala manifestó, primeramente, que del análisis de las consideraciones de los asuntos resueltos, sí existía la contradicción de tesis denunciada, pues los órganos colegiados contendientes analizaron cuestiones jurídicas esencialmente iguales, como fue el hecho de que un extranjero

<sup>25</sup> Semanario... op. cit., diciembre de 2008, Tesis III.30.A.71 A, p. 1010; IUS: 168320.

compareciera ante una Sala del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa a promover un juicio de nulidad como representante de una persona moral, y no obstante ello, habían arribado a conclusiones contradictorias, en donde el Segundo Tribunal referido consideró, en esencia, que de acuerdo a lo dispuesto en el artículo 67 de la Ley General de Población, en la tramitación del juicio de nulidad como una cuestión previa, la Sala respectiva debe requerir al extranjero para que acredite su legal estancia en el país, así como el estar autorizado para fungir como representante legal de una persona moral, esto es, verificar la personalidad del promovente extranjero.

En cambio, el Tercer Tribunal Colegiado citado determinó, en esencia, que la personalidad del extranjero para promover el juicio de nulidad no está limitada por el referido artículo 67, por lo cual la Sala responsable, previo a la admisión de la demanda, no tenía por qué requerir al promovente (extranjero) para que acreditara su legal estancia en el país, ni analizar si su calidad migratoria le permitía representar a la persona moral actora.

Así, la Segunda Sala del Alto Tribunal consideró que la diferencia de criterios se había presentado en el apartado de las consideraciones en las dos resoluciones, y que provenía del examen de los mismos elementos, como era la promoción de juicios de nulidad por un extranjero en su calidad de representante de una persona moral, y que si la Sala Fiscal, previamente a la admisión del juicio, debió requerir al extranjero (promovente) para que acreditara su legal estancia en el país, y si su calidad de inmigrante le permitía comparecer en juicio como representante de una persona moral.

En esta tesis, se consideró que el punto de contradicción de tesis consistía en determinar si en cumplimiento de lo establecido en el artículo 67 de la Ley General de Población, las Salas del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa debían requerir o no a un extranjero, en calidad de representante de una persona moral que promueve un juicio de nulidad, como cuestión previa, que acreditara su legal estancia en el país y estar autorizado para comparecer en juicio con dicho carácter.

### **b) Las garantías de las que goza un extranjero en México**

Para realizar el estudio de la contradicción de tesis, la Segunda Sala estimó necesario precisar cuáles eran las garantías de las que goza un extranjero en el país y, para ello, recordó las consideraciones que con anterioridad había sustentado,<sup>26</sup> en el sentido de que los extranjeros que se encuentran en el territorio nacional gozan de las garantías individuales contempladas en la Ley Suprema del país, aunque con las restricciones derivadas de ésta.

Este criterio coincide con lo que el Gobierno Mexicano pactó en la Convención sobre Condiciones de los Extranjeros, adoptada en la VI Conferencia Internacional Americana, celebrada en la ciudad de La Habana, República de Cuba, el 20 de febrero de 1928, específicamente en el artículo 5o., cuyo texto es:

Artículo 5o. Los Estados deben reconocer a los extranjeros, domiciliados o transeúntes en su territorio, todas las garan-

<sup>26</sup> Al resolver la contradicción de tesis 96/2007-SS, bajo la ponencia del Ministro Mariano Azuela Güitrón.

tías individuales que reconocen a favor de sus propios nacionales y el goce de los derechos civiles esenciales, sin perjuicio en cuanto concierne a los extranjeros, de las prescripciones legales relativas a la extensión y modalidades del ejercicio de dichos derechos y garantías.

Ahora bien, el artículo transcrita establece como regla general un sistema de equiparación de nacionales y extranjeros, pues los ubica en el mismo plano de igualdad en el goce de todas las garantías individuales, desde luego, con las limitaciones y modalidades establecidas en la Constitución Federal. En otras palabras, conforme a ese citado artículo 5o., los extranjeros gozan de todos los derechos concedidos a los nacionales, a menos que estuviesen expresamente restringidos o limitados por la propia Norma Fundamental y como en ésta no se establece que puedan comparecer al juicio de nulidad como representantes legales o convencionales de personas morales, significa que sí pueden hacerlo.

Además, la Segunda Sala precisó que lo anterior no contradice la reserva que el Estado Mexicano hizo del artículo 5o. transcrita en los términos siguientes:

I. El Gobierno Mexicano declara que interpreta el principio consignado en el artículo 5o. de la convención, de sujetar a las limitaciones de la ley nacional, la extensión y modalidades del ejercicio de los derechos civiles esenciales de los extranjeros, como aplicable también a la capacidad civil de los extranjeros para adquirir bienes en el territorio nacional.

Lo anterior, en virtud de que la reserva únicamente se hizo para interpretar que el principio contenido en el artículo 5o.

de la Convención sobre la Condición de Extranjeros era aplicable también a la capacidad civil de los no nacionales para adquirir bienes en el territorio nacional, esto es, la reserva no se había hecho para limitar o condicionar el disfrute de las garantías individuales o los derechos civiles esenciales de los extranjeros, pues de lo contrario sería incongruente con el artículo 5º. citado.

La Segunda Sala consideró útil acudir también a lo dispuesto en los artículos 1, 3, 24 y 29, inciso b), de la Convención Americana sobre Derechos Humanos suscrita en la Conferencia Especializada Interamericana sobre Derechos Humanos, cuyos textos son:

Artículo 1. Obligación de respetar los derechos. 1. Los Estados partes en esta convención se comprometen a respetar los derechos y libertades reconocidos en ella y a garantizar su libre y pleno ejercicio a toda persona que esté sujeta a su jurisdicción, sin discriminación alguna por motivos de raza, color, sexo, idioma, religión, opiniones políticas o de cualquier otra índole, origen nacional o social, posición económica, nacimiento o cualquier otra condición social.

2. Para los efectos de esta convención, persona es todo ser humano.

Artículo 3. Derecho al reconocimiento de la personalidad jurídica. Toda persona tiene derecho al reconocimiento de su personalidad jurídica.

Artículo 24. Igualdad ante la ley. Todas las personas son iguales ante la ley. En consecuencia, tienen derecho, sin discriminación, a igual protección de la ley.

Artículo 29. Normas de Interpretación. Ninguna disposición de la presente convención puede ser interpretada en el sentido de: ... b) limitar el goce y ejercicio de cualquier derecho o libertad que pueda estar reconocido de acuerdo con las leyes de cualquiera de los Estados partes o de acuerdo con otra convención en que sea parte uno de dichos Estados.

Del análisis de los preceptos transcritos, la Sala observó que el Estado Mexicano se comprometió a lo siguiente:

- Respetar los derechos y libertades reconocidos en la Convención precitada, así como a garantizar su libre y pleno ejercicio a toda persona sujeta a su jurisdicción sin discriminación por razón de su nacionalidad, o cualquier otro motivo, causa o condición social.
- Reconocer a todo individuo la personalidad jurídica (independientemente de su nacionalidad), entendida como un atributo del ser humano.
- Dar trato igual a los extranjeros y a los nacionales, esto es, concederles los mismos derechos y obligaciones, sin distinción alguna.
- No interpretar alguna disposición de la Convención en comento para limitar el goce y ejercicio de cualquier derecho o libertad reconocida en las leyes del país.

Hechas las precisiones precedentes, recordó que el punto de contradicción de tesis había surgido de la aplicación del artículo 67 de la Ley General de Población, cuyo texto señala:

Artículo 67. Las autoridades de la República, sean federales, locales o municipales, así como los notarios públicos, los que sustituyan a éstos o hagan sus veces y los correidores de comercio, están obligados a exigir a los extranjeros que tramiten ante ellos asuntos de su competencia, que previamente les comprueben su legal estancia en el país, y que en los casos que establezca el reglamento, acrediten que su condición y calidad migratoria les permiten realizar el acto o contrato de que se trate, o en su defecto, el permiso especial de la Secretaría de Gobernación. En los casos que señale el reglamento, darán aviso a la expresada secretaría en un plazo no mayor de quince días, a partir del acto o contrato celebrado ante ellas.

Este precepto establece que todas las autoridades del país están obligadas a exigir que los extranjeros que tramiten asuntos ante ellas, les comprueben su legal estancia en el país y que su calidad migratoria les permite realizar el acto o contrato del cual se trate o, en su defecto, exhiban el permiso especial de la Secretaría de Gobernación.

La Segunda Sala concluyó que las disposiciones contenidas en el artículo 67 no eran aplicables a las Salas del Tribunal de Justicia Fiscal y Administrativa, en los casos en los cuales comparecieran extranjeros a promover juicios de nulidad como representantes de personas morales, en virtud de que los mismos gozan de iguales derechos que los nacionales ante los órganos jurisdiccionales, de acuerdo a las consideraciones externadas en torno a los artículos 50. de la Convención Sobre la Condición de los Extranjeros, 3 y 24 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, pues jerárquicamente éstos prevalecen sobre aquél; para poner de relieve esta afirmación, fue necesario determinar

el orden jerárquico del precepto 67 de la Ley General de Población y de las Convenciones citadas, dentro del orden jurídico nacional previsto en el artículo 133 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Al respecto, el Tribunal en Pleno de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación había emitido criterio en el sentido de que los tratados internacionales se ubicaban jerárquicamente por encima de las leyes generales, federales y locales.<sup>27</sup>

De tal manera que los artículos 5o. de la Convención Sobre Condiciones de los Extranjeros; 3 y 24 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, adoptada en San José, Costa Rica, el 22 de noviembre de 1969, en el orden jurídico mexicano se encuentran ubicadas por encima del artículo 67 de la Ley General de Población, ya que reúnen los requisitos para incorporarse como ley dentro del sistema legal mexicano, en términos de los artículos 89, fracción X y 133 constitucionales que disponen:

Artículo 89. Las facultades y obligaciones del Presidente, son las siguientes: ... X. Dirigir la política exterior y celebrar

<sup>27</sup> Ver las tesis aisladas en Materia Constitucional, aprobadas por el Tribunal en Pleno en sesión privada de 20 de marzo de 2007, cuyos rubros y datos de identificación son los siguientes: *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXV, abril de 2007, p. 5, tesis P.VII/2007, de rubro: "LEYES GENERALES. INTERPRETACIÓN DEL ARTÍCULO 133 CONSTITUCIONAL.", IUS: 172739; *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXV, abril de 2007, p. 6, tesis P.VIII/2007, de rubro: "SUPREMACÍA CONSTITUCIONAL Y LEY SUPREMA DE LA UNIÓN. INTERPRETACIÓN DEL ARTÍCULO 133 CONSTITUCIONAL", IUS: 172667; *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXV, abril de 2007, p. 6, tesis P.IX/2007, de rubro: "TRATADOS INTERNACIONALES. SON PARTE INTEGRANTE DE LA LEY SUPREMA DE LA UNIÓN Y SE UBICAN JERÁRQUICAMENTE POR ENCIMA DE LAS LEYES GENERALES, FEDERALES Y LOCALES. INTERPRETACIÓN DEL ARTÍCULO 133 CONSTITUCIONAL", IUS: 172650.

tratados internacionales, así como terminar, denunciar, suspender, modificar, enmendar, retirar reservas y formular declaraciones interpretativas sobre los mismos, sometiéndolos a la aprobación del Senado. En la conducción de tal política, el titular del Poder Ejecutivo observará los siguientes principios normativos: la autodeterminación de los pueblos; la no intervención; la solución pacífica de controversias; la proscripción de la amenaza o el uso de la fuerza en las relaciones internacionales; la igualdad jurídica de los Estados; la cooperación internacional para el desarrollo; y la lucha por la paz y la seguridad internacionales.\*

Artículo 133. Esta Constitución, las leyes del Congreso de la Unión que emanen de ella y todos los tratados que estén de acuerdo con la misma, celebrados y que se celebren por el Presidente de la República, con aprobación del Senado, serán la Ley Suprema de toda la Unión. Los Jueces de cada Estado se arreglarán a dicha Constitución, leyes y tratados, a pesar de las disposiciones en contrario que pueda haber en las Constituciones o leyes de los Estados.

Lo anterior se considera así, porque el Decreto Promulgatorio de la mencionada VI Conferencia Internacional Americana, en la cual se adoptó la Convención Sobre la Condición de los Extranjeros, publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 20 de agosto de 1931, en la parte que interesa expresa lo siguiente:

Al margen un sello que dice: Poder Ejecutivo Federal. Estados Unidos Mexicanos. México. Secretaría de Gober-

---

\* Texto anterior a la reforma de 10 de junio de 2011.

nación. -El ciudadano Presidente Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos, se ha servido dirigirme el siguiente decreto: Pascual Ortiz Rubio, Presidente Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos, a sus habitantes, sabed: Que el día veinte de febrero de mil novecientos veintiocho, se concluyó y firmó en la ciudad de la Habana, Cuba, por medio de plenipotenciarios debidamente autorizados al efecto, una Convención sobre Condiciones de los Extranjeros, entre México y varias naciones, siendo el texto y la forma de la mencionada Convención, los siguientes: Convención. (Condiciones de los extranjeros). Los Gobiernos de las Repúblicas representadas en la VI Conferencia Internacional Americana, celebrada en la ciudad de la Habana, República de Cuba, el año de 1928, Han resuelto celebrar una convención, con el fin de determinar la condición de los extranjeros en sus respectivos territorios, y a ese efecto, han nombrado como plenipotenciarios a los señores siguientes: . . . México: \* \* \* \* \* Quienes, después de haber depositado sus plenos poderes, hallados en buena y debida forma, han acordado las siguientes disposiciones: . . . Artículo 5o. Los Estados deben reconocer a los extranjeros domiciliados o transeúntes en su territorio todas las garantías individuales que reconocen a favor de sus propios nacionales y el goce de los derechos civiles esenciales, sin perjuicio, en cuanto concierne a los extranjeros, de las prescripciones legales relativas a la extensión y modalidades del ejercicio de dichos derechos y garantías. . . Que la preinserta convención fue aprobada por la Cámara de Senadores de los Estados Unidos Mexicanos, el día dos de diciembre de mil novecientos treinta, con las siguientes reservas: 1. El Gobierno Mexicano declara que interpreta el principio consignado en el artículo 5o. de la convención, de sujetar a las limitaciones de la ley nacional, la extensión y modalidades del ejercicio de los derechos civiles esenciales de los extranjeros, como apli-

cable también a la capacidad civil de los extranjeros para adquirir bienes en el territorio nacional. 2. El Gobierno Mexicano hace la reserva de que por lo que concierne al derecho de expulsión de los extranjeros, instituido por el artículo sexto de la convención, dicho derecho será siempre ejercido por México en la forma y con la extensión establecidas por su Ley Constitucional. Que la convención fue ratificada por mí el veinte de febrero de mil novecientos treinta y uno. Y que con fecha veinticinco de marzo del mismo año, fue depositado en los archivos de la Unión Panamericana, de Washington, el instrumento de ratificación para que surta los efectos del canje de estilo. Por tanto, mando se imprima, publique, circule y se le dé el debido cumplimiento. Dado en el Palacio Nacional de México, a los tres días del mes de julio de mil novecientos treinta y uno. P. Ortiz Rubio. Rúbrica. El secretario de Estado y del despacho de Relaciones Exteriores, G. Estrada. Rúbrica. Al C. Subsecretario de Gobernación, encargado del despacho. Presente. Lo comunico a usted para su publicación y demás fines. Sufragio Efectivo. No Reelección. México, D.F. a 12 de agosto de 1931. El subsecretario de Gobernación, encargado del despacho, Octavio Mendoza González. Rúbrica.

Por otra parte, la Convención Americana sobre Derechos Humanos, en lo relevante, es del tenor siguiente:

Convención publicada en el *Diario Oficial de la Federación*, el jueves 7 de mayo de 1981. Al margen un sello con el Escudo Nacional, que dice: Estados Unidos Mexicanos. Presidencia de la República. José López Portillo, presidente de los Estados Unidos Mexicanos, a sus habitantes, sabed: El día veintidós del mes de noviembre del año mil novecientos sesenta y nueve, se adoptó, en la ciudad de San José de Costa Rica, la Convención Americana sobre

Derechos Humanos, cuyo texto y forma en español constan en la copia certificada adjunta. La citada convención fue aprobada por la H. Cámara de Senadores del Congreso de la Unión, el día dieciocho del mes de diciembre del año de mil novecientos ochenta, según decreto publicado en el 'Diario Oficial' de la Federación del día nueve del mes de enero del año de mil novecientos ochenta y uno . . . La presente es copia fiel y completa en español de la Convención Americana sobre Derechos Humanos 'Pacto de San José de Costa Rica', firmada en la ciudad de San José, Costa Rica, el día veintidós del mes de noviembre del año de mil novecientos sesenta y nueve. Extiendo la presente, en veinticuatro páginas útiles, en Tlatelolco, Distrito Federal, a los veinticuatro días del mes de marzo del año de mil novecientos ochenta y uno, a fin de incorporarla al decreto de promulgación respectivo. La oficial mayor de la Secretaría de Relaciones Exteriores, Aída González Martínez. Rúbrica.

A juicio de la Segunda Sala, las convenciones trascritas satisfacen los requisitos constitucionales para formar parte del sistema jurídico nacional, porque la Convención Sobre la Condición de los Extranjeros, fue firmada por los plenipotenciarios de los Estados Unidos Mexicanos, autorizados para tal efecto, así como aprobada por la Cámara de Senadores del Congreso de la Unión el 2 de diciembre de 1931 y publicada el 20 de agosto del propio año, en el *Diario Oficial de la Federación*; por otra parte, la Convención Americana sobre Derechos Humanos, fue aprobada por la Cámara citada el 18 de noviembre de 1980 y publicada el 7 de mayo de 1981 en el diario indicado.

Agregó que la obligatoriedad de los preceptos 5o. de la Convención Sobre Condiciones de los Extranjeros, 3 y 24

de la Convención Americana sobre Derechos Humanos deriva también de lo dispuesto en el artículo 27 de la Convención de Viena Sobre el Derecho de los Tratados entre los Estados y Organizaciones Internacionales o entre Organizaciones Internacionales, suscrita por México el 23 de mayo de 1969 la cual fue aprobada por el Senado el 29 de diciembre de 1972 y publicada originalmente en el *Diario Oficial de la Federación* el 14 de febrero de 1975, para ser republicada el 28 de abril de 1988, que en lo conducente señala:

Artículo 27. ... -Un Estado parte en un tratado no podrá invocar las disposiciones de su derecho interno como justificación del incumplimiento del tratado.

En este orden de ideas, la Segunda Sala señaló que las disposiciones de los artículos 5o. de la Convención Sobre la Condición de los Extranjeros, 3 y 24 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos establecen que los extranjeros, domiciliados o transeúntes, en el territorio de un Estado, gozan de todas las garantías y derechos civiles que reconocen en favor de sus nacionales. Estas disposiciones son coincidentes con lo dispuesto en los preceptos 1o. y 133 constitucionales, en los cuales también se concede a los no nacionales el goce de las garantías individuales consagradas en la Ley Suprema del país y además, dichas convenciones reúnen los requisitos de forma y fondo para considerarlas parte integrante del sistema jurídico mexicano, por tanto, era incuestionable que los artículos citados se ubican en un plano superior al del numeral 67 de la Ley General de Población.

La obligación impuesta por el artículo 67 de la Ley General de Población a las autoridades federales, locales o muni-

cipales de requerir a los extranjeros que tramiten ante ellas asuntos de su competencia, a que previamente les comprueben su legal estancia en el país, y que en los casos en los cuales se establecía en el reglamento el requisito de acreditar su condición y calidad migratoria que les permitiera realizar el acto o contrato del cual se tratara o, en su defecto, contar con el permiso especial de la Secretaría de Gobernación, no era exigible a las Salas del Tribunal de Justicia Fiscal y Administrativa ante quienes debían tramitarse los juicios de nulidad o cualquier recurso que promovieran los extranjeros en su carácter de representantes, ya sea legal o convencional, de personas morales.

Lo anterior porque en términos de los artículos 5o. y 24 precitados los extranjeros deben recibir igual trato que los nacionales en el goce de sus garantías individuales y en el ejercicio de sus derechos civiles esenciales, motivo por el cual si los connacionales gozan de la capacidad de promover cualquier juicio ante los órganos jurisdiccionales del país, con la única condición de que cuando lo hicieran en representación de una persona moral o física exhibieran el documento idóneo con el cual acreditar la misma, en cumplimiento de los preceptos invocados, igual derecho se debía reconocer a los extranjeros, porque sólo así se les dará un mismo trato ante la ley y se les permitirá gozar de sus garantías individuales y hacer efectivos sus derechos esenciales.

Por ello, aun cuando no comprobaran ante la potestad común los requisitos exigidos en el citado artículo 67, debían recibir el mismo trato que los nacionales, en lo referente a la garantía de tutela jurisdiccional y, en observancia de lo establecido en el artículo 3 de la Convención Americana sobre

Derechos Humanos, se les debía reconocer su personalidad, lo cual conllevaba el reconocimiento de sus esferas de derechos, entre los cuales se ubica el de comparecer en juicio en representación de otra persona física o moral; por tanto, el ejercicio de sus derechos y el goce de sus garantías individuales, derivadas de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, permite reiterar que los extranjeros ante las Salas mencionadas gozan de igual derecho que los nacionales para promover todo tipo de juicios y recursos, máxime que la Ley Suprema del país no les limita este derecho.

En este orden de ideas, en virtud de que los artículos 5o. de la Convención Sobre los Extranjeros, 3 y 24 de la Convención Americana de los Derechos Humanos prevalecen sobre lo dispuesto en el precepto 67 de la Ley General de Población, en el caso de que los extranjeros que promuevan un juicio o recurso ante las Salas del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa como representantes de una persona física o moral, no están obligados a acreditar su legal estancia en el país ni a estar autorizados por la Secretaría de Gobernación para comparecer en juicio con ese carácter, porque de lo contrario se les harían nugatorias sus garantías derivadas de los artículos 1o. y 133 constitucionales y se inobservarían los numerales 5o., 3 y 24 invocados.

Además, la Segunda Sala expresó que era importante citar que los juicios promovidos ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa están regulados en la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, cuyos artículos 3o., 4o., 5o., párrafos primero y segundo, 15, fracción II, 18 y 21, fracción II, disponen lo siguiente:

Artículo 3o. Son partes en el juicio contencioso administrativo: I. El demandante. II. Los demandados. Tendrán ese carácter: a) La autoridad que dictó la resolución impugnada. b) El particular a quien favorezca la resolución cuya modificación o nulidad pida la autoridad administrativa. c) El jefe del servicio de Administración Tributaria o el titular de la dependencia u organismo desconcentrado o descentralizado que sea parte en los juicios en que se controvieren resoluciones de autoridades federativas coordinadas, emitidas con fundamento en convenios o acuerdos en materia de coordinación, respecto de las materias de la competencia del tribunal. Dentro del mismo plazo que corresponda a la autoridad demandada, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público podrá apersonarse como parte en los juicios en que se controveja el interés fiscal de la Federación. III. El tercero que tenga un derecho incompatible con la pretensión del demandante.

Artículo 4o. Toda promoción deberá estar firmada por quien la formule y sin este requisito se tendrá por no presentada, a menos que el promovente no sepa o no pueda firmar, caso en el que imprimirá su huella digital y firmará otra persona a su ruego. Cuando la resolución afecte a dos o más personas, la demanda deberá ir firmada por cada una de ellas, y designar a un representante común que elegirán de entre ellas mismas, si no lo hicieren, el Magistrado instructor nombrará con tal carácter a cualquiera de los interesados, al admitir la demanda.

Artículo 5o. Ante el tribunal no procederá la gestión de negocios. Quien promueva a nombre de otra deberá acreditar que la representación le fue otorgada a más tardar en la fecha de la presentación de la demanda o de la contestación, en su caso. La representación de los particulares se otorgará en escritura pública o carta poder firmada ante

dos testigos y ratificadas las firmas del otorgante y testigos ante notario o ante los secretarios del tribunal, sin perjuicio de lo que disponga la legislación de profesiones. La representación de los menores de edad será ejercida por quien tenga la patria potestad. Tratándose de otros incapaces, de la sucesión y del ausente, la representación se acreditará con la resolución judicial respectiva. ...

Artículo 15. El demandante deberá adjuntar a su demanda: ... II. El documento que acredite su personalidad o en el que conste que le fue reconocida por la autoridad demandada, o bien señalar los datos de registro del documento con la que esté acreditada ante el tribunal, cuando no gestione en nombre propio. III. El documento en que conste la resolución impugnada.

Artículo 18. El tercero, dentro de los cuarenta y cinco días siguientes a aquel en que se corra traslado de la demanda, podrá apersonarse en juicio mediante escrito que contendrá los requisitos de la demanda o de la contestación, según sea el caso, así como la justificación de su derecho para intervenir en el asunto. Deberá adjuntar a su escrito, el documento en que se acredite su personalidad cuando no gestione en nombre propio, las pruebas documentales que ofrezca y el cuestionario para los peritos. Son aplicables en lo conducente los cuatro últimos párrafos del artículo 15.

Artículo 21. El demandado deberá adjuntar a su contestación: ... II. El documento en que acredite su personalidad cuando el demandado sea un particular y no gestione en nombre propio.

...

La Segunda Sala señaló que los preceptos transcritos establecen que:

- Las partes en el juicio contencioso administrativo son el demandante, los demandados y el tercero, este último será quien tuviera un derecho incompatible con la pretensión del demandante.
- Toda promoción debía estar firmada por quien la formula; si el promovente no supiese o no pudiese firmar, imprimirá su huella digital y firmará otra persona a su ruego.
- Quien promueva a nombre de otra persona deberá acreditar que la representación se le otorgó a más tardar en la fecha en la cual presentó la demanda o la contestación, según sea el caso.
- La representación de los particulares se otorgará en escritura pública o carta poder firmada ante dos testigos y ratificadas las firmas del otorgante y testigos ante notario público o ante el secretario del tribunal.
- El demandante deberá adjuntar a su demanda el documento con el cual acredite que su personalidad le fue reconocida por la autoridad demandada o bien señalar los datos de registro del documento con el cual esté acreditada ante el tribunal.
- El tercero podrá apersonarse en juicio y deberá adjuntar al escrito por medio del cual lo haga el documento con el cual acreditar su personalidad, esto en caso de hacerlo en nombre de otro.
- El demandado deberá adjuntar a su escrito de contestación el documento con el cual acredita su perso-

nalidad, cuando fuese un particular y no gestionar a nombre propio, esto es, en caso de promover en representación de otro.

La Sala enfatizó que en el caso a estudio, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 15, fracción II, de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, cuando un extranjero comparece ante las Salas del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa como representante legal o convencional de una persona física o moral, se pueden actualizar los supuestos siguientes:

Que el interesado (extranjero) exhibiera el documento con el cual acreditar que su personalidad como apoderado de la persona física o moral actora, según sea el caso, y que ya le hubiese sido reconocida por la autoridad demandada. En este supuesto, la Sala Fiscal ya no tenía la obligación de verificar que el poder cumplía con los requisitos correspondientes, pues se partía del supuesto de que la autoridad citada ya lo había analizado y dado por válido.

Otro supuesto se daba cuando el interesado (extranjero) comparecía directamente ante la Sala y exhibía el documento para acreditar su calidad de apoderado de la parte actora, ya fuese ésta una persona física o moral; en este caso sólo se debía analizar que el poder satisficiera los requisitos esenciales del acto al cual se refiere, que son propiamente los del mandato. Al notario correspondía formalizar el poder o mandato; le competía ver que se cumplieran los requisitos adicionales previstos en los artículos 67 de la Ley General de Población y 149 y 150 de su reglamento.

La Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia agregó que, de lo dispuesto en los citados artículos 5o., párrafos primero, segundo, 15, fracción II y 18, fracción II, que regulan los juicios promovidos ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa y, por ende, ante sus Salas, se advierte que para acreditar la representación de las personas, ya fuesen físicas o morales, únicamente exigen la exhibición del instrumento público en el cual consta la representación legal o convencional que se hubiese otorgado a favor del promovente, o carta firmada ante dos testigos, sin distinguir entre ciudadanos nacionales y extranjeros, lo cual significa que ambos debían acreditar su personalidad de la misma manera, sin exigir a los no nacionales más documentos que el instrumento o carta poder indicados.

Por tanto, la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, al ser el ordenamiento especial por medio del cual se regula la forma como debían acreditarse los representantes de las personas morales que compareciesen al procedimiento administrativo, debía prevalecer sobre la ley general, en este caso la Ley General de Población y, por ello, los requisitos exigidos en el artículo 67 de ésta, no era necesario que se cumplieran previamente a la admisión del juicio respectivo, en virtud de que aquélla no los exigía, motivo por el cual las Salas del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, previamente a la admisión del juicio o del recurso, según fuese el caso, no están obligadas a requerir a los extranjeros que cumplieran con tales requisitos, pues conforme a lo precisado, únicamente están constreñidas a analizar que el poder o mandato cumpliera con los requisitos propios de los mismos y al notario público, al formalizar el poder o mandato, le compete ver que se cumplan los requisitos adicionales

contemplados en los artículos 67 de la Ley General de Población y 149 y 150 de su reglamento.<sup>28</sup>

Con base en todo lo anterior, la Segunda Sala concluyó que los casos en los cuales un extranjero en su carácter de representante, ya fuese convencional o legal de una persona moral, promoviera un juicio o recurso ante las Salas del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, no son exigibles los requisitos previstos en el artículo 67 de la Ley General de Población, pues como se había razonado, sobre ésta prevalece la aplicación de los preceptos 5o. de la Convención sobre la Condición de los Extranjeros, 3 y 24 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, 3o., 4o., 5o., párrafos primero y segundo, 15, fracción II, 18 y 21, fracción II, de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, en los cuales no se exigen tales requisitos sino, por el contrario, a los extranjeros se les ubica en un plano de igualdad con los nacionales. Por tanto, en los casos mencionados, las Salas indicadas, previamente a la admisión del juicio o recurso de que se tratara, no están obligadas a requerir al extranjero (ponente) que acredite los requisitos exigidos en el artículo 67 indicado, pues únicamente deben verificar que el mandato o poder cumpla con los requisitos esenciales de los mismos.

## 5. TESIS DERIVADA DE LA RESOLUCIÓN

En consecuencia de todo lo razonado, la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación consideró que debía

<sup>28</sup> Este criterio tiene apoyo en lo conducente, en la tesis, cuyo rubro, texto y datos de localización son los siguientes: "LEYES, DEROGACIÓN DE. Si bien es cierto que es principio de derecho que la ley posterior deroga la anterior, este principio no se aplica cuando la disposición antigua estatuye sobre un caso particular y la nueva crea simplemente una regla general, puesto que en estos casos, prevalece de cualquier manera la disposición especial que se refiere a casos particulares." (*Semanario Judicial de la Federación*, Quinta Época, Segunda Sala, Tomo XLIX, tesis aislada, p. 1533, IUS: 334,070).

prevalecer el criterio por ella sustentado y, con fundamento en el artículo 195 de la Ley de Amparo, debía regir con carácter de jurisprudencia la tesis redactada en los términos siguientes:

**EXTRANJEROS. LA OBLIGACIÓN DE LAS AUTORIDADES FEDERALES, LOCALES O MUNICIPALES INSITUIDA EN EL ARTÍCULO 67 DE LA LEY GENERAL DE POBLACIÓN EN EL SENTIDO DE REQUERIRLOS PARA QUE ACREDITEN SU LEGAL ESTANCIA EN EL PAÍS, NO ES EXIGIBLE A LAS SALAS DEL TRIBUNAL FEDERAL DE JUSTICIA FISCAL Y ADMINISTRATIVA.—**

El Tribunal en Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en la tesis P. IX/2007, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Tomo XXV, abril de 2007, página 6, sostuvo que los tratados internacionales se ubican jerárquicamente por encima de las leyes generales, federales y locales. En este tenor debe considerarse que la Convención Sobre la Condición de los Extranjeros, de veinte de febrero de mil novecientos veinte, fue firmada por los plenipotenciarios de México autorizados para tal efecto, aprobada por la Cámara de Senadores del Congreso de la Unión, el dos de diciembre de mil novecientos treinta y uno y publicada en el Diario Oficial de la Federación el veinte de agosto del propio año, y la Convención Americana sobre Derechos Humanos, ratificada por dicha Cámara el dieciocho del mes de diciembre del año de mil novecientos ochenta y publicada en el mencionado órgano de información el nueve del mes de enero del año de mil novecientos ochenta y uno, se ubican por encima del artículo 67 de la Ley General de Población, por lo cual debe prevalecer lo establecido en los preceptos 5o. de la Convención citada en primer lugar y 3 y 24 de la Convención invocada en segundo término, en el sen-

tido de que los extranjeros gozan de las garantías individuales y de los derechos civiles esenciales, razón por la cual los no nacionales para acreditar ser representantes, ya sea legales o convencionales de la persona moral, en cuya representación promovieron el juicio relativo ante las Salas del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, únicamente deben exhibir el instrumento notarial en el cual aparezca el otorgamiento de esa representación, sin que haya necesidad de exhibir otros documentos. Por consiguiente, la obligación que el artículo 67 de la Ley General de Población impone a las autoridades federales o locales o municipales para que exijan a los extranjeros que acudan ante ellas a realizar algún trámite de su competencia para que previamente acrediten su legal estancia en el país, no es extensiva a las Salas del Tribunal citado ante quienes deben tramitarse los juicios contenciosos promovidos por extranjeros en representación de personas morales, ya que éstos al respecto gozan de iguales derechos que los nacionales ante los órganos jurisdiccionales. Además de que conforme a lo establecido en el precepto 15, fracción II, de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, las Salas indicadas únicamente están constreñidas a analizar que el poder o mandato cumpla con los requisitos propios de los mismos y al notario público al formalizar el poder o mandato le compete ver que se cumplan los requisitos adicionales contemplados en los artículos 67 de la Ley General de Población y 149 y 150 de su Reglamento, luego, la ley especial pre citada que regula al procedimiento contencioso administrativo debe prevalecer sobre la ley general como es la Ley General de Población, específicamente respecto de su artículo 67.<sup>29</sup>

<sup>29</sup> *Semanario...* op. cit., Tomo XXIX, mayo de 2009, tesis 2a./J 45/2009, p. 175; IUS: 167254.