

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 25/2017

**PROMOVENTE: DEFENSORÍA DE LOS DERECHOS
HUMANOS DE QUERÉTARO**

**MINISTRO PONENTE: JUAN LUIS GONZÁLEZ ALCÁNTARA
CARRANCÁ**

**SECRETARIOS: FERNANDO SOSA PASTRANA
OMAR CRUZ CAMACHO**

Ciudad de México. Acuerdo del Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, correspondiente al día **veintiocho de enero de dos mil veinte** por el que se emite la siguiente:

S E N T E N C I A

Mediante la que se resuelve la presente acción de inconstitucionalidad promovida por la Defensoría de los Derechos Humanos de Querétaro, en contra de la Ley de Valuación Inmobiliaria para el Estado de Querétaro, publicada en el Periódico Oficial del Estado de Querétaro “La Sombra de Arteaga”, el diecisiete de marzo de dos mil diecisiete.

I. TRÁMITE

- 1. Presentación del escrito, y normas impugnadas.** El diecisiete de abril de dos mil diecisiete¹, mediante escrito presentado en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de este Alto Tribunal, la Defensoría de los Derechos Humanos de Querétaro, por conducto de Roxana de Jesús Ávalos Vázquez, quien se ostentó como Presidenta de este organismo, promovió acción de inconstitucionalidad solicitando la invalidez de la norma general que a continuación se detalla.

¹ Véase el sello fechador que obra en la foja 10 vuelta del expediente en que se actúa.

2. **Norma general cuya invalidez se reclama.** En esta acción de inconstitucionalidad se impugna la Ley de Valuación Inmobiliaria para el Estado de Querétaro, publicada en el Periódico Oficial del Gobierno del Estado de Querétaro “La sombra de Arteaga”, el diecisiete de marzo de dos mil diecisiete.

3. **Conceptos de invalidez.** La Defensoría promovente en su concepto de invalidez único, manifestó, en síntesis, lo siguiente:
 - La norma impugnada vulnera la prohibición de discriminación y el libre ejercicio de la profesión, contenidos en los artículos 1º y 5 de la Constitución Federal. El propio considerando segundo de la exposición de motivos de la norma impugnada reconoce que la profesión de valuador es multidisciplinaria, por lo que limitar la profesión de valuador a quienes tengan una carrera de las ramas de la ingeniería civil y arquitectura implica hacer uso de una categoría sospechosa, ya que se discrimina y excluye a todos aquellos profesionistas que tengan título profesional de una carrera análoga y que pudieran acreditar tener los conocimientos necesarios para ser valuador.

 - Los legisladores tenían la obligación de aplicar una interpretación conforme y garantizar que todo profesionista gozara de los derechos conferidos por los artículos 1º y 5 de la Constitución Federal, es decir, que toda persona pueda dedicarse a la profesión, industria o trabajo que prefiera siendo lícitos, respetando el principio de igualdad y no discriminación. Estima que cobran aplicación las jurisprudencias de

la Primera Sala 1a./J. 87/2015 (10a.²) y 1a./J. 66/2015 (10a.³), de rubros “CONSTITUCIONALIDAD DE DISTINCIONES LEGISLATIVAS QUE SE APOYAN EN UNA CATEGORÍA SOSPECHOSA. FORMA EN QUE DEBE APLICARSE EL TEST DE ESCRUTINIO ESTRICTO” e “IGUALDAD. CUANDO UNA LEY CONTENGA UNA DISTINCIÓN BASADA EN UNA CATEGORÍA SOSPECHOSA, EL JUZGADOR DEBE REALIZAR UN ESCRUTINIO ESTRICTO A LA LUZ DE AQUEL PRINCIPIO”

- El legislador hace una distinción sin justificar la constitucionalidad de la porción normativa en tanto limita la actividad del valuator a dos profesiones específicas sin justificar de ninguna manera las razones por las que otros profesionistas especialistas del área no pueden fungir como peritos valuadores.
- Por las razones anteriores debe declararse la inconstitucionalidad del artículo 3º de la Ley de Valuación Inmobiliaria de Querétaro ya que vulnera los derechos fundamentales de legalidad, seguridad jurídica y no discriminación contenidos en los artículos 1, 5, 14 y 16 reconocidos en la Constitución Federal, así como el artículo 6 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos.

4. **Disposiciones que la promovente señala como violadas.** Los artículos 1º, 5, 14, 16 y 133 de la Constitución Federal; 2, 5 y 6 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos; 6 del Pacto Internacional

² De rubro “CONSTITUCIONALIDAD DE DISTINCIONES LEGISLATIVAS QUE SE APOYAN EN UNA CATEGORÍA SOSPECHOSA. FORMA EN QUE DEBE APLICARSE EL TEST DE ESCRUTINIO ESTRICTO”, visible en la Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Libro 25, Tomo I, Diciembre de 2015, p. 109.

³ De rubro “IGUALDAD. CUANDO UNA LEY CONTENGA UNA DISTINCIÓN BASADA EN UNA CATEGORÍA SOSPECHOSA, EL JUZGADOR DEBE REALIZAR UN ESCRUTINIO ESTRICTO A LA LUZ DE AQUEL PRINCIPIO”, visible en la Gaceta del Semanario Judicial de la Federación

de Derechos Económicos, Sociales y Culturales y 1, 2 y 24 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos.

5. **Admisión y trámite.** Mediante proveído de diecisiete de abril de dos mil diecisiete, el Ministro Presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación ordenó formar y registrar el expediente relativo a la acción de inconstitucionalidad 25/2017⁴, promovida por la Defensoría de los Derechos Humanos de Querétaro, designando al Ministro José Ramón Cossío Díaz como instructor del procedimiento respectivo.
6. Por acuerdo de dieciocho de abril de dos mil diecisiete⁵, el Ministro Instructor admitió a trámite la acción de inconstitucionalidad y ordenó dar vista a los poderes Legislativo y Ejecutivo por ser quienes respectivamente emitieron y promulgaron la norma impugnada para que rindieran su informe, así como también a la Procuradora General de la República para que formulara el pedimento correspondiente.
7. **Informes de los Poderes Legislativo⁶ y Ejecutivo de la entidad.**

A) El Poder Legislativo señaló en síntesis lo siguiente:

- Se actualiza la causal de improcedencia prevista en la fracción VIII del artículo 19 de la Ley Reglamentaria ya que la Defensoría de los Derechos Humanos de Querétaro no tiene legitimación en el caso concreto en tanto su legitimación se constriñe a combatir normas generales que vulneren los derechos humanos tutelados por la Constitución o los Tratados Federales. Dado que en este caso la norma no vulnera derecho humano alguno, procede sobreseer la

⁴ Foja 179 del expediente principal.

⁵ *Ibidem*, foja 180.

⁶ Fojas 206 a 214 del expediente.

acción de inconstitucionalidad por falta de legitimación activa del promovente.

- El concepto de invalidez resulta infundado en tanto la norma no emplea una categoría sospechosa pues sólo delimita puntualmente el campo específico o materia a peritar y el tipo de profesionistas que podrán hacerlo. Para ello, afirma que no sólo debe atenderse al considerando segundo de la exposición de motivos de la norma y al artículo 3º de la propia ley, sino a todo el cuerpo normativo. Refiere que la norma sí establece en los considerandos respectivos la diversidad de bienes que pueden ser objeto de esta materia y la pluralidad de fines. Por ello queda acreditada la necesidad de acotar el objeto de pericia y las áreas de conocimiento a las que deben pertenecer los profesionistas que lleven a cabo la peritación.
- La norma impugnada provee seguridad jurídica al gobernado en tanto define qué tipo de profesionistas y por ende qué tipo de conocimientos se debe poseer para poder ejercer como perito valuador del estado. Si bien es cierto que algunas personas por la actividad mercantil que desarrollan pueden tener una idea aproximada de la actividad valuadora, es indispensable contar con la preparación académica pertinente.
- Ahora bien, la ley impugnada busca fundamentalmente eliminar la posibilidad de que individuos sin la preparación académica necesaria, valoren de manera inadecuada los bienes inmuebles que conforman el patrimonio de las personas físicas o morales. Ello es el objetivo de los artículos 1 y 3 de la Ley de Valuación Inmobiliaria para el Estado de Querétaro.

- La distinción establecida por el artículo 3º impugnado en realidad no tiene que ver con las personas, sino con las áreas de conocimiento con las que los profesionistas deben contar. Tal norma también es acorde con la Ley de Profesiones del Estado de Querétaro pues considera como valuator a un profesionista con determinadas ramas del conocimiento o disciplina (es decir, persona que cuenta con un título legalmente expedido y con cédula profesional para ejercer una profesión). Así, si bien es cierto que existe la libertad de profesión bajo los principios de igualdad y no discriminación, también lo es que para ejercer una profesión debe cumplirse a cabalidad lo dispuesto por los ordenamientos legales vigentes en materia de ejercicio profesional. En ese sentido, cualquier persona puede dedicarse libremente a la actividad de la valuación en la entidad federativa si cuenta con la preparación profesional para ello, misma que es garantizada por el propio Estado mediante instituciones educativas públicas y privadas.

B) El Poder Ejecutivo señaló en síntesis lo siguiente:

- Es cierta la promulgación, refrendo y publicación de la Ley de Valuación Inmobiliaria para el Estado de Querétaro impugnada en la acción de inconstitucionalidad.
- El concepto de invalidez de la parte promovente es infundado. En ese sentido, sostiene que Querétaro figura como el Estado con mayor crecimiento inmobiliario del país. La existencia de un gran progreso económico y un fuerte crecimiento demográfico han hecho que se presente un gran desarrollo en el mercado inmobiliario, por lo que resulta necesario contar con valuadores de bienes inmuebles profesionales. La Ley de Valuación impugnada es una ley

especializada pues regula una materia en que es necesario poseer conocimientos muy específicos para desempeñar la labor de valuador inmobiliario.

- Se requiere de especialistas en valuación de bienes inmuebles que cuenten con conocimientos específicos que sólo pueden tener quienes han estudiado ingeniería civil y arquitectura. Ello, porque aunque una persona haya estudiado ingeniería física, ingeniería agroindustrial, ingeniería nanotecnológica, etc., ese solo hecho no implica que cuente con los conocimientos necesarios para realizar una valuación de un bien inmueble.
- Así, la norma no discrimina a profesionistas ajenos a la ingeniería civil o la arquitectura, sino que exige valuadores con dicho perfil al ser éste el perfil idóneo para la prestación de servicios de esta naturaleza.

8. **Opinión del Procurador General de la República.**

- Este funcionario no rindió opinión a pesar de estar debidamente notificado.

9. **Cierre de instrucción.** Una vez cerrada la instrucción se envió el expediente al Ministro instructor para la elaboración del proyecto de resolución correspondiente.

10. Posteriormente, por acuerdo de dos de enero de dos mil diecinueve, el Presidente de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación ordenó retornar al Ministro Juan Luis González Alcántara Carrancá, quien fue

designado en sustitución del Ministro José Ramón Cossío Díaz, para que continúe como ponente en el presente asunto.

II. COMPETENCIA

11. Este Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación es competente para resolver la presente acción de inconstitucionalidad, de conformidad con lo dispuesto por los artículos 105, fracción II, inciso g) de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 10, fracción I de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación⁷, toda vez que se plantea la posible contradicción entre la Ley de Valuación Inmobiliaria para el Estado de Querétaro y la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos así como algunos instrumentos de carácter internacional.

III. OPORTUNIDAD.

12. El artículo 60 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Federal, dispone que el plazo para promover una acción de inconstitucionalidad es de treinta días naturales contados a partir del día siguiente al en que se haya publicado en el

⁷ “Artículo 105.- La Suprema Corte de Justicia de la Nación conocerá, en los términos que señale la ley reglamentaria, de los asuntos siguientes: ...

II. De las acciones de inconstitucionalidad que tengan por objeto plantear la posible contradicción entre una norma de carácter general y esta Constitución. Las acciones de inconstitucionalidad podrán ejercitarse, dentro de los treinta días naturales siguientes a la fecha de publicación de la norma, por: ...

g) La Comisión Nacional de los Derechos Humanos, en contra de leyes de carácter federal, estatal y del Distrito Federal, así como de tratados internacionales celebrados por el Ejecutivo Federal y aprobados por el Senado de la República, que vulneren los derechos humanos consagrados en esta Constitución y en los tratados internacionales de los que México sea parte. Asimismo, los organismos de protección de los derechos humanos equivalentes en los estados de la República, en contra de leyes expedidas por las legislaturas locales y la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal, en contra de leyes emitidas por la Asamblea Legislativa del Distrito Federal.

...”

“Artículo 10.- La Suprema Corte de Justicia conocerá funcionando en Pleno: I. De las controversias constitucionales y acciones de inconstitucionalidad a que se refieren las fracciones I y II del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos;

...”

correspondiente medio oficial, la norma general o tratado internacional impugnados, considerando para el cómputo cuando se trate de materia electoral, todos los días como hábiles.

13. La norma impugnada se publicó en la “La Sombra de Arteaga”, periódico oficial del Estado de Querétaro el diecisiete de marzo de dos mil diecisiete.⁸ Por tanto, el primer día del plazo de treinta días fue el dieciocho de marzo de dos mil diecisiete, venciendo el dieciséis de abril de dos mil diecisiete. Sin embargo, el dieciséis de abril de dos mil diecisiete fue domingo, es decir, día inhábil. Ahora bien, el propio artículo 60 de la Ley Reglamentaria de la materia dispone que si el último día del plazo fuese inhábil, la demanda de acción de inconstitucionalidad podrá presentarse el primer día hábil siguiente.
14. En tal virtud es claro que la presentación de la acción de inconstitucionalidad el día diecisiete de abril de dos mil diecisiete, resulta oportuna⁹ pues es el primer día hábil siguiente habiendo sido inhábil el último día del plazo legal.

IV. LEGITIMACIÓN

15. Esta demanda se encuentra suscrita por Roxana de Jesús Ávalos Vázquez, ostentándose como Presidenta de la Defensoría de los Derechos Humanos de Querétaro, lo que acredita con la copia certificada de su designación por la Quincuagésima Octava Legislatura del Estado de Querétaro para el periodo comprendido entre el doce de febrero de dos mil diecisiete y el once de febrero de dos mil veintidós.¹⁰

⁸ A fojas 14 y siguientes del expediente principal.

⁹ Véase la foja 10 vuelta del expediente en que se actúa.

¹⁰ Foja 12 del expediente en que se actúa.

16. De conformidad con el artículo 105, fracción II, inciso g) de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos¹¹, los organismos de protección de los derechos humanos en las entidades federativas, como es el caso de la defensoría accionante, podrán ejercer la acción de inconstitucionalidad en contra de leyes estatales otras, cuando vulneren los derechos humanos. En este caso, el medio de control se promovió en contra de la Ley de Valuación Inmobiliaria para el Estado de Querétaro y además se plantean vulneraciones a los derechos de igualdad y no discriminación así como la libertad de trabajo. Por tanto, no cabe duda que la Defensoría promovente cuenta con la legitimación necesaria y que su impugnación se ha circunscrito a la materia de derechos humanos prevista por la Constitución federal.
17. En ese sentido, es claro que la Defensoría accionante cuenta con la legitimación necesaria para promover la presente acción de inconstitucionalidad y quien viene en su representación también tiene facultades para ello ya que en términos del invocado precepto constitucional, en relación con el artículo 28, fracción I, de la Ley de Derechos Humanos del Estado de Querétaro¹², dicho funcionario cuenta con la representación necesaria.

¹¹ "Artículo 105.- La Suprema Corte de Justicia de la Nación conocerá, en los términos que señale la ley reglamentaria, de los asuntos siguientes:

(...)

II.- De las acciones de inconstitucionalidad que tengan por objeto plantear la posible contradicción entre una norma de carácter general y esta Constitución.

Las acciones de inconstitucionalidad podrán ejercitarse, dentro de los treinta días naturales siguientes a la fecha de publicación de la norma, por:

(...)

g) La Comisión Nacional de los Derechos Humanos, en contra de leyes de carácter federal o de las entidades federativas, así como de tratados internacionales celebrados por el Ejecutivo Federal y aprobados por el Senado de la República, que vulneren los derechos humanos consagrados en esta Constitución y en los tratados internacionales de los que México sea parte. Asimismo, los organismos de protección de los derechos humanos equivalentes en las Entidades Federativas, en contra de leyes expedidas por las legislaturas;

(...)"

¹² "Artículo 28. El Presidente de la Defensoría tendrá las siguientes facultades:

I. Ejercer la representación legal de la Defensoría;"

V. CAUSAS DE IMPROCEDENCIA Y SOBRESERIMIENTO

18. Al ser una cuestión de estudio preferente, deben estudiarse las causas de improcedencia y sobreseimiento planteadas por las partes o que se adviertan de manera oficiosa.
19. El Congreso local adujo en su informe que se actualiza la causal de improcedencia prevista en la fracción VIII del artículo 19 de la Ley Reglamentaria en virtud de la falta de legitimación activa de la Defensoría accionante. Lo anterior en virtud de que dicho organismo únicamente tiene legitimación para combatir normas generales que involucren los derechos humanos tutelados por la Constitución Federal o los Tratados Internacionales, situación que no acontece en este caso.
20. Ahora bien, siguiendo los precedentes de esta Suprema Corte, debe desestimarse tal causal en tanto la argumentación de la misma se encuentra íntimamente relacionada con el fondo del asunto¹³. En ese sentido, el determinar si la norma vulnera o no los derechos humanos contenidos en la Constitución Federal o los Tratados Internacionales es precisamente el objeto sustantivo de la presente sentencia por lo que dicha determinación corresponderá al estudio del fondo del asunto.
21. Por otro lado, como se afirmó anteriormente, esta Suprema Corte advierte que el supuesto de la legitimación de la Defensoría promovente se encuentra satisfecho toda vez que, al tenor del inciso g) de la fracción I del artículo 105 constitucional, ésta impugna una norma de carácter

¹³ Jurisprudencia P./J. 36/2004, de rubro ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. SI SE HACE VALER UNA CAUSAL DE IMPROCEDENCIA QUE INVOLUCRA EL ESTUDIO DE FONDO, DEBERÁ DESESTIMARSE. Pleno, Jurisprudencia, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, 9ª Época, Tomo XIX, Junio de 2004, p. 865.

estatal por presuntamente vulnerar diversos derechos humanos contenidos en la Constitución Federal y Tratados Internacionales, singularmente el derecho a la igualdad, la prohibición de discriminación y el derecho al trabajo.

22. Habiendo desestimado la única causal de improcedencia hecha valer y no apreciando esta Suprema Corte oficiosamente otra, procederemos al análisis del concepto de invalidez único esgrimido por la accionante.

VI. CUESTIÓN EFECTIVAMENTE PLANTEADA.

23. En su concepto de invalidez único, la Defensoría de los Derechos Humanos del Estado de Querétaro plantea que la norma resulta discriminatoria, vulnerando los artículos 1, 5, 14, 16 y 133 de la Constitución Federal; los artículos 2, 5 y 6 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos; 1, 2 y 24 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos. Totalmente, la Defensoría promovente estima que la norma vulnera el derecho de igualdad, libertad de trabajo u oficio y prohibición de discriminación en tanto requiere que las personas que ejerzan la profesión de valuador deban tener título profesional de ingeniero civil o arquitecto.
24. Antes de entrar al análisis del concepto de invalidez esta Suprema Corte aprecia que, si bien es cierto que la Defensoría accionante manifiesta impugnar la totalidad de la Ley de Valuación Inmobiliaria, su concepto de invalidez únicamente se dirige a cuestionar el requisito de tener título profesional de ingeniero civil o arquitecto para poder ser valuador, mismo que se encuentra establecido en los artículos 3º y 9º, fracción III de la norma en cuestión. Por tanto, sólo se tendrá a éstos por impugnados y no a la totalidad de la norma. Ello en virtud de que la

suplencia amplia establecida en las acciones de inconstitucionalidad no tiene el alcance de implicar que este Alto Tribunal deba analizar oficiosamente la totalidad de una norma por el solo hecho de haberla impugnado íntegramente si no se han expresado conceptos de invalidez o una mínima cadena argumentativa al respecto.

VII. CONSIDERACIONES Y FUNDAMENTOS

25. Los artículos que se han tenido como impugnados son del tenor siguiente:

Artículo 3. Para los efectos de la presente Ley, se considera valuator **al profesionista de las ramas de la ingeniería civil y arquitectura**, quien determina el valor comercial para fines hacendarios de bienes inmuebles mediante un avalúo, y que cuenta con un nombramiento expedido en términos de la presente Ley.

Artículo 9. Para ser valuator y obtener el registro correspondiente por parte de la Secretaría de Gobierno, se requiere:

- I. Ser ciudadano mexicano, en pleno ejercicio de sus derechos;
- II. Tener residencia en el Estado de por lo menos 5 años de manera ininterrumpida, a la fecha de la presentación de la solicitud;
- III. Tener título profesional de ingeniero civil o arquitecto;**
- IV. Tener estudios de postgrado en materia de valuación;
- V. Contar con cédulas profesionales vigentes, expedidas por autoridad competente;
- VI. Tener cuando menos cinco años de práctica profesional en materia de valuación, posterior a la expedición del título; y
- VII. No haber sido condenado, mediante sentencia ejecutoriada, por delito de carácter patrimonial.

26. De una lectura de los artículos que conforman el sistema normativo impugnado en cuestión, se advierte que se establece el requisito de tener el título profesional de ingeniero civil o arquitecto para

desempeñarse como valuador (artículo 9), lo cual se reitera en la definición de la ley que establece el entendimiento de la palabra “valuador” a efectos de la norma (artículo 3).

27. En síntesis, la Defensoría de los Derechos Humanos de Querétaro plantea dos argumentos. En primer término, aduce que la norma vulnera el derecho a la igualdad y la prohibición de discriminación previstos en el artículo primero constitucional en tanto, empleando una categoría sospechosa, establece un trato discriminatorio respecto a aquéllos profesionistas que no provengan de las ramas de ingeniería civil o arquitectura y que quieran desempeñarse como valuadores. En segundo lugar, aduce que dicho requisito vulnera la libertad de profesión y oficio contenida, *inter alia*, en el artículo 5º constitucional.
28. Este Tribunal Pleno dará respuesta a este concepto de invalidez exponiendo los precedentes emitidos sobre dichos derechos y posteriormente aplicando dichos precedentes al caso concreto.
29. **Derecho a la igualdad y prohibición de discriminación.** El principio de igualdad tiene un carácter complejo en tanto subyace a toda la estructura constitucional y se encuentra reflejado en múltiples preceptos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que constituyen sus aplicaciones concretas, tales como los artículos 1, primer y tercer párrafos, 2, apartado B, 4, 13, 14, 17, 31, fracción IV, y 123, apartado A, fracción VII, los cuales imponen obligaciones o deberes específicos a los poderes públicos con relación al principio indicado.
30. Así, del referido principio derivan dos normas que vinculan específicamente al legislador ordinario: por un lado, un mandamiento de

trato igual en supuestos de hecho equivalentes, salvo que exista un fundamento objetivo y razonable que permita darles uno desigual y, por el otro, un mandato de tratamiento desigual, que obliga al legislador a establecer diferencias entre supuestos de hecho distintos cuando la propia Constitución Federal las imponga.

31. El principio de igualdad también se encuentra establecido en el artículo 2 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos¹⁴ así como los artículos 1 y 24 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos¹⁵.
32. Ahora bien, esta Suprema Corte ha reiterado constantemente que el artículo 1° de la Constitución Federal prohíbe la discriminación con base en las categorías sospechosas derivadas del origen étnico o nacional, el género, la edad, las discapacidades, la condición social, las condiciones de salud, la religión, las opiniones, las preferencias sexuales, el estado civil o cualquier otra que atente contra la dignidad humana y tenga por objeto anular o menoscabar los derechos y libertades de las personas.

¹⁴ **Artículo 2.**

1. Cada uno de los Estados Partes en el presente Pacto se compromete a respetar y a garantizar a todos los individuos que se encuentren en su territorio y estén sujetos a su jurisdicción los derechos reconocidos en el presente Pacto, sin distinción alguna de raza, color, sexo, idioma, religión, opinión política o de otra índole, origen nacional o social, posición económica, nacimiento o cualquier otra condición social (...).

¹⁵ **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 (...)

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".

33. De conformidad con el parámetro de regularidad constitucional del principio a la igualdad y la no discriminación¹⁶ éste permea todo el ordenamiento jurídico. Así, cualquier tratamiento que resulte discriminatorio respecto del ejercicio de cualquiera de los derechos garantizados en la Constitución es *per se* incompatible con la misma. En otros términos, es incompatible toda situación que, por considerar superior a un determinado grupo, conduzca a tratarlo con algún

¹⁶ Ver, entre otros, Artículo 1º constitucional, Artículo 1 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, Artículo 26 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, Artículo 1 de la Convención para la Eliminación de todas las formas de Discriminación contra la Mujer; el artículo 1.1 de la Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las formas de Discriminación Racial; el artículo 1.2 de la Convención Interamericana para la Eliminación de todas las formas de Discriminación contra las Personas con Discapacidad, y el artículo 1º de la Ley Federal para Prevenir y Eliminar la Discriminación. Véase igualmente: Corte Interamericana de Derechos Humanos, OC-18/03 del 17 de septiembre de 2003. Serie A No. 18, OC-21/14 de 19 de agosto de 2014. Serie A No. 21 y los casos: Corte IDH. Caso de personas dominicanas y haitianas expulsadas vs República Dominicana. Sentencia de 28 de agosto de 2014. Serie C. No. 282; Corte IDH. Atala Riffo y Niñas vs. Chile. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia del 24 de febrero de 2012. Serie C No. 239; Corte IDH. Reverón Trujillo vs. Venezuela. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 30 de junio de 2009. Serie C No. 197; Corte IDH Niñas Yean y Bosico vs. República Dominicana. Sentencia de 8 de septiembre de 2005. Serie C No. 130; Corte IDH Yatama vs. Nicaragua. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 23 de junio de 2005. Serie C No. 127; Corte IDH Nadege Dorzema y otros vs. República Dominicana. Fondo Reparaciones y Costas. Sentencia de 24 de octubre de 2012 Serie C No. 251; Corte IDH Comunidad Indígena Sawhoyamaya vs. Paraguay, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 29 de marzo de 2006. Serie C No. 146, entre otros. En el mismo sentido, Comité de Derechos Humanos, Observación General 18 y Observación General 28; Comité de Derechos Económicos Sociales y Culturales, Observación General 28, y Comité contra la Discriminación de la Mujer, Recomendación General 25. *Propuesta de Modificación a la Constitución Política de Costa Rica relacionada con la Naturalización*. Opinión Consultiva OC-4/84 del 19 de enero de 1984. Serie A No. 4 y *Caso Comunidad Indígena Xákmok Kásek. vs. Paraguay. Fondo, Reparaciones y Costas*. Sentencia de 24 de agosto de 2010 Serie C No. 214, *Condición Jurídica y Derechos de los Migrantes Indocumentados*. Opinión Consultiva OC-18/03 del 17 de septiembre de 2003. Serie A No. 18, párr. 101 Ver Acción de Inconstitucionalidad 8/2014, resuelta por el Tribunal Pleno en la sesión de once de agosto de dos mil quince, bajo la ponencia de la Ministra Margarita Beatriz Luna Ramos (y como encargado del engrose, el Ministro Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena). En la Primera Sala, ver Amparo en revisión 581/2012, resuelto en sesión de cinco de diciembre de dos mil doce, por unanimidad de cuatro votos, bajo la ponencia del Ministro Arturo Zaldívar Lelo de Larrea. Amparo en revisión 457/2012, resuelto en sesión de cinco de diciembre de dos mil doce, por unanimidad de cuatro votos, bajo la ponencia de José Ramón Cossío Díaz. Amparo en revisión 567/2012, resueltos en sesión de cinco de diciembre de dos mil doce, por unanimidad de cuatro votos, bajo la ponencia del Ministro Jorge Mario Pardo Rebolledo. Amparo en revisión 152/2013, resuelto en sesión de veintitrés de abril de dos mil catorce, por mayoría de cuatro votos, bajo la ponencia del Ministro Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena. Amparo en revisión 263/2014, resuelto en sesión de veinticuatro de septiembre de dos mil catorce, por mayoría de cuatro votos, bajo la ponencia de la Ministra Olga Sánchez Cordero de García Villegas. Amparo en revisión 122/2014, resuelto en sesión de veinticinco de junio de dos mil catorce, por unanimidad de votos, bajo la ponencia del Ministro Jorge Mario Pardo Rebolledo. Amparo en revisión 591/2014, resuelto en sesión de veinticinco de febrero de dos mil quince, por unanimidad de cinco votos, bajo la ponencia del Ministro Jorge Mario Pardo Rebolledo. Amparo en revisión 483/2014, resuelto en sesión de quince de abril de dos mil quince, por mayoría de cuatro votos, bajo la ponencia del Ministro Arturo Zaldívar Lelo de Larrea. Amparo en revisión 823/2014, resuelto en sesión de diecisiete de junio de dos mil quince, por mayoría de cuatro de votos, bajo la ponencia del Ministro José Ramón Cossío Díaz.

privilegio, o que, inversamente, por estimarlo inferior, se le trate con hostilidad o de cualquier forma lo discrimine del goce de derechos que sí se reconocen a quienes no se consideran incursos en tal situación¹⁷.

34. Es importante recordar, sin embargo, que no toda diferencia en el trato hacia una persona o grupo de personas es discriminatoria, siendo jurídicamente diferentes la distinción y la discriminación, ya que la primera constituye una diferencia razonable y objetiva, mientras que la segunda constituye una diferencia arbitraria que redundaría en detrimento de los derechos humanos¹⁸.
35. Ahora bien, este Tribunal Pleno ha determinado que existen dos niveles de escrutinio para analizar el carácter discriminatorio de una norma, o su rompimiento al principio de igualdad. En primer término, un nivel de escrutinio ordinario y, en segundo lugar, un escrutinio estricto.
36. Bajo un escrutinio ordinario, basta con examinar si el establecimiento de la clasificación analizada persigue una finalidad constitucionalmente admisible y, en segundo, lugar, si resulta racional para su consecución¹⁹. Por finalidad constitucionalmente admisible, debe entenderse un objetivo que encuentre acogida amplia en el texto constitucional, es decir, que no choque con los mandatos de la Carta Magna. Por otro lado, respecto a la racionalidad para su consecución,

¹⁷ Cfr. Amparo directo en revisión 597/2014 resuelto en sesión de diecinueve de noviembre de dos mil catorce, por unanimidad de cinco votos, bajo la ponencia del Ministro Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena, en donde se cita, *Cfr. Condición Jurídica y Derechos de los Migrantes Indocumentados*. Opinión Consultiva OC-18/03 del 17 de septiembre de 2003. Serie A No. 18, párr. 55.

¹⁸ Cfr. Corte IDH. Caso Artavia Murillo y otros (Fecundación in vitro) vs. Costa Rica. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 28 de noviembre de 2012. Serie C. No. 257.

¹⁹ Véase la tesis P. VIII/2011, de rubro "IGUALDAD. EN SU ESCRUTINIO ORDINARIO, EL LEGISLADOR NO TIENE LA OBLIGACIÓN DE USAR LOS MEJORES MEDIOS IMAGINABLES", visible en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XXIV, Agosto de 2011, p. 33.

ello implica que basta que los medios que utiliza estén encaminados de algún modo a la consecución del fin, que constituyan un avance hacia él, aunque pueda pensarse en medios más efectivos y adecuados desde otros puntos de vista. Así, para que pueda concluirse que la norma supera el escrutinio de constitucionalidad es suficiente con que sea instrumentalmente apta para impulsar las cosas en algún grado en dirección al objetivo perseguido.

37. Por otro lado, el escrutinio estricto resulta aplicable a lo que se ha denominado “categorías sospechosas²⁰”, es decir, aquél listado de distinciones taxativamente enumeradas por el artículo 1º constitucional a los casos en que la norma objeto de análisis tenga una proyección central sobre los derechos fundamentales garantizados por la Constitución Federal²¹.
38. En ese sentido, las distinciones basadas en los criterios enunciados en el último párrafo del artículo 1º constitucional (el origen étnico o nacional, el género, la edad, las discapacidades, la condición social, las condiciones de salud, la religión, las opiniones, las preferencias sexuales, el estado civil o cualquier otra que atente contra la dignidad humana y tenga por objeto anular o menoscabar los derechos y libertades de las personas), requieren que el operador de la norma realice un escrutinio estricto de la medida para examinar su constitucionalidad a la luz del principio de igualdad.

²⁰ Véase la jurisprudencia P./J. 9/2016 (10a.), de rubro “PRINCIPIO DE IGUALDAD Y NO DISCRIMINACIÓN. ALGUNOS ELEMENTOS QUE INTEGRAN EL PARÁMETRO GENERAL”, visible en la Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Libro 34, Tomo I, Septiembre de 2016, p. 122.

²¹ Orientativamente sirve la tesis 1a. CIV/2010, de rubro “PRINCIPIO DE IGUALDAD. INTERPRETACIÓN CONSTITUCIONAL PARA DETERMINAR SI EN UN CASO PROCEDE APLICAR ESCRUTINIO INTENSO POR ESTAR INVOLUCRADAS CATEGORÍAS SOSPECHOSAS”, visible en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XXXII, Septiembre de 2010, p. 183.

39. Ahora bien, para llevar a cabo el escrutinio estricto de una norma que emplee una categoría sospechosa, debe analizarse que 1) la norma persiga una finalidad constitucionalmente imperiosa; 2) que la distinción legislativa esté totalmente encaminada a la consecución de los objetivos constitucionalmente señalados y 3) que la medida sea la menos restrictiva posible para conseguir efectivamente la finalidad imperiosa desde el punto de vista constitucional²².

40. **Aplicación de los precedentes constitucionales al caso concreto.**

En el caso concreto, la Defensoría promovente sostiene que la norma establece un trato desigual que injustificadamente restringe el acceso a la profesión de valuador a profesionistas de ramas diversas a la ingeniería civil y arquitectura empleando una categoría sospechosa.

41. Dicho concepto de invalidez resulta **infundado**. Tal como lo señala la Defensoría accionante, el sistema normativo realiza una distinción. En efecto, el artículo 9º de la Ley de Valuación Inmobiliaria para el Estado de Querétaro establece que para ser valuador y obtener el registro correspondiente por parte de la Secretaría de Gobierno, se requiere tener título profesional de ingeniero civil o arquitecto. Tal distinción se emplea también en el artículo 3º impugnado que hace uso de dicho requisito como parte de la definición de “valuador” a efectos de la ley. Ello implica que la norma distingue entre quien es poseedor de dicho título y quién no lo es.

42. Sin embargo, contrario a lo argumentado por la accionante, dicha distinción no emplea una categoría sospechosa. Para constatar lo

²² Así la jurisprudencia plenaria P./J. 10/2016 (10a.), de rubro “CATEGORÍA SOSPECHOSA. SU ESCRUTINIO”, visible en la Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Libro 34, Tomo I, Septiembre de 2016, p. 8.

anterior, vale la pena recordar el listado de categorías sospechosas contenido en el artículo 1º, párrafo 5 de la Constitución Federal:

“Artículo 1º (...) Queda prohibida toda discriminación motivada por origen étnico o nacional, el género, la edad, las discapacidades, la condición social, las condiciones de salud, la religión, las opiniones, las preferencias sexuales, el estado civil o cualquier otra que atente contra la dignidad humana y tenga por objeto anular o menoscabar los derechos y libertades de las personas”.

43. De la anterior transcripción, resulta claro que la norma impugnada no emplea una distinción expresamente enumerada por el artículo primero constitucional como categoría sospechosa. La posesión del título profesional que acredite haber llevado a cabo determinados estudios no implica una distinción en base al origen étnico o nacional, género, edad, discapacidades, condición social, etcétera.
44. Ahora bien, el propio precepto constitucional no es taxativo al momento de definir las categorías sospechosas, sino que enunciativamente menciona algunas de ellas. Es decir, el artículo primero permite la inclusión de categorías distintas a las expresamente enumeradas al sostener “o cualquier otra que atente contra la dignidad humana y tenga por objeto anular o menoscabar los derechos y libertades de las personas”.
45. Esta apertura es un abierto reconocimiento a la imposibilidad material de prever todas las distinciones normativas que podrían atentar contra la dignidad humana o anular derechos y libertades de las personas. Dicha cláusula de apertura permite que la tónica jurisprudencial determine en los casos concretos si determinada diferencia legislativa debe considerarse una categoría sospechosa adicionales a las enumeradas expresamente.

46. Sin embargo, en el presente caso, no puede considerarse que la distinción normativa que establece el requisito de tener ciertos estudios profesionales para desempeñarse como valuator, pueda atentar contra la dignidad humana o anular derechos. Es decir, dado que establece requisitos para el desempeño de una profesión y cumple con dicho objetivo, resulta claro que no representa una categoría sospechosa. Ello no significa que la norma sea constitucional, sino simplemente que no puede aplicarse para su análisis el escrutinio estricto correspondiente a las categorías sospechosas.
47. Ante el análisis anterior, resulta claro que la distinción normativa debe ser analizada no bajo el escrutinio estricto propio de las categorías sospechosas sino bajo el escrutinio ordinario²³. Recordemos así que bajo un escrutinio ordinario, basta con examinar si el establecimiento de la clasificación analizada persigue una finalidad constitucionalmente admisible y, en segundo, lugar, si resulta racional para su consecución²⁴. Analicemos lo anterior con detalle.
48. Por finalidad constitucionalmente admisible, debe entenderse un objetivo que encuentre acogida amplia en el texto constitucional, es

²³ Orientativamente, considérese que la Primera Sala de este Alto Tribunal ha considerado que los requisitos que han de cumplir los profesionales de salud para realizar cirugías estéticas y cosméticas, cuya complejidad exige conocimientos especializados y determinados estándares de calidad, debe someterse a un escrutinio de igualdad ordinario porque la norma no introduce una clasificación legislativa articulada alrededor de alguna de las categorías mencionadas en el artículo 1o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos como motivos prohibidos de discriminación, sino que distingue entre dos grupos de personas: los profesionales de la salud que tienen una especialidad médica registrada ante la autoridad educativa y los que no la tienen. Al igual que en tal caso, en el presente analizamos requisitos para el desempeño de una profesión especializada, por lo cual se impone utilizar el escrutinio ordinario. Véase la jurisprudencia 1a./J. 45/2009, de rubro "SALUD. EL ESTUDIO DE LA CONSTITUCIONALIDAD DE LA DISTINCIÓN PREVISTA EN EL SEGUNDO PÁRRAFO DEL ARTÍCULO 271 DE LA LEY GENERAL RELATIVA, DEBE SOMETERSE A UN ESCRUTINIO DE IGUALDAD ORDINARIO", visible en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XXIX, Abril de 2009, p. 513.

²⁴ Véase la tesis P. VIII/2011, de rubro "IGUALDAD. EN SU ESCRUTINIO ORDINARIO, EL LEGISLADOR NO TIENE LA OBLIGACIÓN DE USAR LOS MEJORES MEDIOS IMAGINABLES", visible en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XXIV, Agosto de 2011, p. 33.

decir, que no choque con los mandatos de la Carta Magna. Este Tribunal pleno debe determinar así si la norma tiene una finalidad constitucionalmente admisible.

49. Ahora bien, en el “Considerando” de la propia norma, se hace una relatoría de la evolución de la profesión de valuador y su importancia social. De igual forma, se refiere que la actividad valuadora es considerada una rama académica de la Ingeniería y Arquitectura que ha evolucionado hasta transformarse en una profesión. Ante ello, la norma reconoce la necesidad de contar con valuadores capacitados especialmente por el gran desarrollo e inversión de los sectores público, social y privado en Querétaro que incrementan la demanda y oferta de dicho servicio. Por ello, el legislador consideró necesario dotar de herramientas, certeza y mecanismos para el desarrollo de la evaluación de bienes en el Estado, así como de brindar los lineamientos para que todas aquéllas personas que se ajusten a la norma puedan ejercer la profesión valuadora. Ahora bien, en el dictamen de la Comisión de Desarrollo Urbano²⁵ hizo suyas las razones esgrimidas en la exposición de motivos.
50. En la sesión de diez de febrero de dos mil diecisiete,²⁶ la Comisión de Desarrollo Urbano, Obras Públicas y Comunicaciones de la Quincuagésima Legislatura del Estado de Querétaro aprobó el dictamen referido. En la discusión, el Diputado Luis Gerardo Ángeles Herrera refirió que la norma busca regular y establecer parámetros claros en las funciones, atribuciones y obligaciones de los valuadores inmobiliarios. Asimismo, el Diputado Carlos Lázaro Sánchez Tapia manifestó que la norma traerá muchos beneficios a la entidad por la importancia de la

²⁵ Véase las fojas 247 y siguientes del expediente principal.

²⁶ *Ibidem*, foja 264 y ss.

profesionalización de los entes valuadores. Finalmente, el Poder Legislativo del Estado de Querétaro celebró sesión el dieciséis de febrero de dos mil diecisiete²⁷. En tribuna, el Diputado Luis Antonio Zapata Guerrero manifestó que la norma da seguridad al gremio de valuadores y certeza jurídica a los ciudadanos al exigir la especialización de aquellos profesionistas que brinden atención en materia de valuación. Además, manifestó que la norma dota de transparencia a los requisitos para ser valuador superando la antigua discrecionalidad. Por su parte, el Diputado Luis Gerardo Ángeles Herrera refirió que la norma había sido discutida ampliamente en la Comisión respectiva incorporando todas las sugerencias realizadas, además de haber trabajado estrechamente con el Consejo de valuadores Fiscales del Estado y los Colegios que realizaron observaciones.

51. De la exposición de motivos de la norma, el dictamen de la Comisión de Desarrollo Urbano, Obras Públicas y Comunicaciones y su discusión, así como la discusión de la Quincuagésima Octava Legislatura del Estado de Querétaro puede apreciarse que la norma tiene como propósito fundamental 1) Profesionalizar la labor del valuador y 2) Establecer parámetros claros para eliminar la discrecionalidad en el acceso a la profesión de valuador.
52. Dichos objetivos resultan **constitucionalmente admisibles** pues no sólo no entran en conflicto directo con ningún artículo constitucional (es decir, ningún artículo constitucional prohíbe la profesionalización de los oficios ni la certeza en el acceso a los mismos) sino que aunado a ello,

²⁷ Véase el Diario de los Debates, Sesión 51, de la Quincuagésima Octava Legislatura del Estado de Querétaro, que obra en ibídem, fojas 301 y ss.

se engarza con los objetivos tutelados por diversos preceptos constitucionales. Un ejemplo de ellos es el artículo 5º de la Constitución Federal que establece la posibilidad de que cada entidad federativa determine mediante ley cuáles son las profesiones que necesitan título para su ejercicio, las condiciones que deban llenarse para obtenerlo y las autoridades que han de expedirlo.

53. Una vez establecido que los objetivos perseguidos resultan constitucionalmente admisibles, cabe por último determinar si la norma es racional respecto a los objetivos que persigue. Es decir, que basta que los medios que utiliza estén encaminados de algún modo a la consecución del fin, que constituyan un avance hacia él, aunque pueda pensarse en medios más efectivos y adecuados desde otros puntos de vista.
54. Ya se ha dicho que los objetivos de la norma claramente son 1) profesionalizar la labor del valuador y 2) establecer parámetros claros para eliminar la discrecionalidad en el acceso a la profesión de valuador. Es decir, debe analizarse si el establecer requisitos tasados de acceso a la profesión de valuador restringiéndola también a quien la norma considera que tiene los conocimientos técnicos para ello de alguna forma ayuda a profesionalizar la labor del valuador y a establecer parámetros claros de acceso a la profesión.
55. Este Alto Tribunal considera que la respuesta a tal interrogante es positiva pues resulta lógico que el establecimiento de requisitos técnicos y precisos sobre el área de conocimiento de los valuadores contribuye de alguna forma (única exigencia del escrutinio ordinario) a la profesionalización de la función. De igual forma, el establecimiento de reglas claras y precisas, requisitos y pasos para la obtención del registro de valuador profesional, naturalmente contribuye a generar claridad e

igualdad en el acceso a dicha función. En vista de lo anterior, deviene infundado el concepto de invalidez de la Defensoría accionante en lo que respecta a la alegada trasgresión al derecho a la igualdad y prohibición de discriminación.

56. **Derecho a la libertad de trabajo.** El artículo 5º de la Constitución Federal establece que a ninguna persona podrá impedirse que se dedique a la profesión, industria, comercio o trabajo que le acomode, siendo lícitos. De tal suerte, se establece que tal libertad sólo podrá vedarse por determinación judicial, cuando se ataquen los derechos de tercero, o por resolución gubernativa, dictada en términos de ley, cuando se ofendan los derechos de la sociedad. Es decir, la propia libertad de trabajo no es absoluta de acuerdo con los propios principios fundamentales que la rigen²⁸.
57. Aunado a ello, este Tribunal Pleno ha sostenido en la tesis XC/2000²⁹ que el párrafo primero del artículo 5º constitucional establece implícitamente una garantía de igualdad al impedir todo trato desigual en detrimento de los gobernados respecto a su capacidad de escoger comercio, oficio, trabajo o industria. En ese sentido, este Tribunal Pleno ha sostenido que el poder legislativo puede restringir la libertad de trabajo de una manera general, impersonal y abstracta, bajo ciertas condiciones, pero no puede establecer restricciones a esa garantía en

²⁸ Así lo interpretó este Tribunal pleno en la jurisprudencia P./J. 28/99, de rubro “LIBERTAD DE TRABAJO. NO ES ABSOLUTA DE ACUERDO CON LOS PRINCIPIOS FUNDAMENTALES QUE LA RIGEN (ARTÍCULO 5º., PÁRRAFO PRIMERO, DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS)”, visible en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo IX, Abril de 1999, p. 260.

²⁹ De rubro “GARANTÍA DE IGUALDAD. ESTÁ CONTENIDA IMPLÍCITAMENTE EN EL ARTÍCULO 5º. CONSTITUCIONAL”, visible en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XI, Junio de 2000, p. 26.

relación a gobernados en particular³⁰; lo que recalca su carácter igualitario implícito.

58. Además de lo anterior, el párrafo II del artículo 5º de la Constitución Federal establece que la ley determinará en cada entidad federativa, cuáles son las profesiones que necesitan título para su ejercicio, las condiciones que deban llenarse para obtenerlo y las autoridades que han de expedirlo. Es decir, existe una habilitación legal directa para que cada entidad federativa determine las profesiones en las cuales se requiere título para su ejercicio, así como las modalidades correspondientes de obtención.
59. Al respecto, las Salas de este Alto Tribunal han validado la constitucionalidad de diversas medidas que establecen requisitos para el ejercicio de ciertas profesiones. En ese sentido, la Segunda Sala ha establecido que el requerir cédula de especialista legalmente expedida y un certificado vigente de especialista para llevar a cabo procedimientos médicos quirúrgicos de especialidad no vulnera la libertad de trabajo, pues permite dar mayor certeza sobre la profesionalización de los médicos³¹. Un criterio similar ha sido sostenido por la Primera Sala en la jurisprudencia 1a./J. 51/2009³²
60. **Aplicación al caso concreto.** Habiendo establecido el marco constitucional aplicable y la interpretación que del derecho a la libertad

³⁰ Véase la jurisprudencia plenaria P./J. 29/99, de rubro "LIBERTAD DE TRABAJO. EL PODER LEGISLATIVO NO PUEDE RESTRINGIR ESA GARANTÍA A GOBERNADOS EN PARTICULAR", visible en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo IX, Abril de 1999, p. 258.

³¹ Véase la jurisprudencia 2a./J. 4/2017 (10a.), de rubro "SALUD. LOS ARTÍCULOS 81 Y 272 BIS DE LA LEY GENERAL RELATIVA NO TRANSGREDEN EL DERECHO A LA LIBERTAD DE TRABAJO", visible en la Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Libro 38, Tomo I, Enero de 2017, p. 490.

³² De rubro "RESTRICCIÓN A LA LIBERTAD DE TRABAJO. EL ARTÍCULO 271, SEGUNDO PÁRRAFO, DE LA LEY GENERAL DE SALUD PREVÉ UNA RESTRICCIÓN VÁLIDA A LA LIBERTAD DE TRABAJO DE LOS MÉDICOS", visible en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XXIX, Abril de 2009, p. 507.

del trabajo ha realizado este Tribunal Pleno y sus Salas, cabe ahora dar respuesta al argumento de la Defensoría accionante. El organismo defensor de derechos aduce que la norma limita el derecho de las personas que no pertenecen a las ramas de ingeniería civil y arquitectura para acceder a la profesión de valuador. Dicho argumento resulta infundado.

61. En primer término, este Tribunal considera que el artículo 9º de la Ley de Valuación Inmobiliaria no restringe el derecho a la libertad de trabajo ya que no impide terminantemente que cualquier persona se dedique al oficio, profesión o empresa que prefiera, sino únicamente establece una serie de requisitos y estudios necesarios para acceder a ella. Es decir, la norma modula el ejercicio del derecho a la libertad de profesión para desempeñarse como valuador profesional y no limita el acceso a dicha profesión *per se*.
62. En vista de lo anterior, estamos en presencia de la modulación del derecho a la libertad del trabajo y no de su restricción llana. Ello no implica que tal modulación quede exenta de control a efectos de comprobar su razonabilidad, es decir, si la modulación es consecuente y necesaria con el respeto del derecho concreto o, por el contrario, materialmente lo anula o limita en un grado excesivo.
63. Para evaluar la razonabilidad de dicha reglamentación debe recordarse que el objetivo de la norma era profesionalizar la labor del valuador y, en segundo término, establecer lineamientos precisos para el acceso a dicha función eliminando la discrecionalidad imperante anteriormente. Ahora bien, ambas Salas de esta Suprema Corte han analizado requisitos similares incluso para el propio acceso al desempeño de valuador profesional.

64. Así, la Segunda Sala de esta Suprema Corte ha determinado respecto al tema de los valuadores, que resulta constitucional y no vulnera la libertad de trabajo el exigir para el desempeño de valuador profesional el tener posgrado, pues dichas normas tienen por objeto profesionalizar la actuación de los peritos valuadores³³. Un criterio coincidente ha sido sostenido por la Primera Sala igualmente respecto a los valuadores profesionales consagrado en la tesis aislada CCXLVII/2007³⁴.
65. En este caso, este Tribunal Pleno estima razonable que el artículo 9º de la Ley de Valuación Inmobiliaria para el Estado de Querétaro establezca como requisito el tener título profesional de ingeniero civil o arquitecto.

³³ Véase la jurisprudencia 2a./J. 5/2007, de rubro “VALUADORES PROFESIONALES. EL ARTÍCULO 3o., FRACCIÓN IX, DE LA LEY DE TRANSPARENCIA Y DE FOMENTO A LA COMPETENCIA EN EL CRÉDITO GARANTIZADO, AL EXIGIR QUE CUENTEN CON CÉDULA PROFESIONAL DE POSGRADO EN VALUACIÓN, NO VIOLA LA GARANTÍA DE LIBERTAD DE TRABAJO”, visible en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XXV, Enero de 2007, p. 820. Por su similitud con el problema que aquí nos ocupa, se transcribe su texto:

“Conforme al artículo 5o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la garantía de libertad de trabajo no es irrestricta, pues está sujeta a limitantes, entre ellas, que no se afecten los intereses de la sociedad. Por otra parte, de los trabajos legislativos que culminaron con la reforma al artículo 3o., fracción IX, de la Ley de Transparencia y de Fomento a la Competencia en el Crédito Garantizado, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 7 de febrero de 2005, se advierte que su objeto fue profesionalizar la actuación de los peritos valuadores para evitar la comisión de abusos y la falta de probidad sobre los derechos de los usuarios. En congruencia con lo anterior, se concluye que el precepto legal citado no viola la mencionada garantía constitucional, pues la exigencia de los referidos estudios profesionales se justifica plenamente y tiende a proteger los intereses de la sociedad”

³⁴ De rubro “VALUADORES PROFESIONALES. LOS ARTÍCULOS 3o., FRACCIÓN IX, Y SEGUNDO TRANSITORIO, DE LA LEY DE TRANSPARENCIA Y DE FOMENTO A LA COMPETENCIA EN EL CRÉDITO GARANTIZADO, AL EXIGIR QUE CUENTEN CON CÉDULA PROFESIONAL DE POSGRADO EN VALUACIÓN, NO VIOLAN LA GARANTÍA DE LIBERTAD DE TRABAJO (LEGISLACIÓN VIGENTE A PARTIR DEL 8 DE FEBRERO DE 2005)”, visible en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XXVI, Diciembre de 2007, p. 147. Por la importancia de dicho criterio, se transcribe su texto:

“Conforme al artículo 5o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la garantía de libertad de trabajo no es irrestricta e ilimitada, sino que está condicionada a que: a) no se trate de una actividad ilícita; b) no se afecten derechos de terceros; y, c) no se afecten derechos de la sociedad en general. Ahora bien, del proceso legislativo que originó las reformas y adiciones a la Ley de Transparencia y de Fomento a la Competencia en el Crédito Garantizado, publicadas en el Diario Oficial de la Federación el 7 de febrero de 2005, se advierte que su finalidad consistió en profesionalizar la actuación de los peritos valuadores para evitar la comisión de abusos así como la falta de probidad, y otorgar mejores condiciones tanto a los adquirentes como a los otorgantes que intervienen en las operaciones de créditos garantizados; de ahí que los artículos 3o., fracción IX, y segundo transitorio de la citada ley, al exigir que antes de que venza el plazo de tres años contados a partir de su entrada en vigor (8 de febrero de 2005) los valuadores profesionales cuenten con cédula profesional de posgrado en valuación expedida por la Secretaría de Educación Pública, y que estén autorizados para tal efecto por la Sociedad Hipotecaria Federal, Sociedad Nacional de Crédito, no violan la indicada garantía constitucional, pues la limitación aludida se justifica plenamente y tiende a proteger los intereses de la sociedad”.

El artículo 9 en cuestión, congruente con su exposición de motivos y objetivos mencionados previamente, establece varios requisitos técnicos destinados a garantizar el nivel técnico de los valuadores profesionales en sus diversas fracciones. En ese tenor, puede mencionarse la fracción IV (que requiere tener estudios de posgrado en materia de valuación); la fracción V (que requiere tener cédula profesional vigente, expedida por autoridad competente) y la fracción VI (que requiere cinco años de práctica profesional en materia de valuación, posterior a la expedición del título). Este conjunto de requerimientos técnicos se ven complementados por el requisito aquí impugnado contenido en la fracción III, a saber, el tener título profesional de ingeniero civil o arquitecto.

66. El anterior conjunto de requisitos evidencian la voluntad normativa de tecnificar la función y garantizar una naturaleza profesional de la persona que se desempeñe como valuador. Concretamente, la fracción III requiere dos profesiones específicas alternativas, a saber, la arquitectura y la ingeniería civil pues la propia norma considera que dichas carreras proporcionan los conocimientos técnicos indispensables para ejercer la labor de valuador (además de los que la propia norma incorpora con posterioridad).
67. En ese sentido, el requisito previsto en la fracción III es razonable en tanto establece las áreas de conocimiento básicas que resultan necesarias para acceder a la profesión de valuador. Dicho requisito, al prever un área técnica específica de conocimiento, busca garantizar el conocimiento y pericia de los valuadores de cara a brindar un servicio de mayor calidad a la ciudadanía y delinear con claridad los requisitos de acceso mismo a la valuación inmobiliaria. En vista de lo anterior,

resulta infundado el concepto de invalidez formulado por la defensoría accionante.

68. Finalmente, no escapa de la atención de este Tribunal Pleno el que la Defensoría accionante ha formulado argumentos tendentes a demostrar también la vulneración de los derechos a la igualdad y libertad de trabajo por parte del artículo 3º de la norma impugnada. Sin embargo, el artículo 3º de la Ley de Valuación Inmobiliaria no establece condiciones normativas, sino únicamente realiza una definición intralegal, es decir, define el entendimiento de una palabra “para los efectos” de la ley en cuestión, al tenor siguiente:

Artículo 3. **Para los efectos de la presente Ley**, se considera valuador al profesionalista de las ramas de la ingeniería civil y arquitectura, quien determina el valor comercial para fines hacendarios de bienes inmuebles mediante un avalúo, y que cuenta con un nombramiento expedido en términos de la presente Ley.

69. En ese sentido, al ser una definición que no contempla condiciones normativas, no es susceptible de afectar los derechos fundamentales invocados por la accionante. Inclusive, suponiendo sin conceder que dicho artículo contemplara condiciones normativas, éstas son idénticas a las establecidas por el requisito previsto en la fracción III del artículo 9º analizado, es decir, el tener el título profesional de ingeniero civil o arquitecto. La constitucionalidad de dicha distinción respecto al derecho a la igualdad y el derecho al trabajo fue analizada ya en esta sentencia por lo que no requeriría un análisis propio aún si hipotéticamente se concediera a dicho artículo la pretendida naturaleza normativa implícitamente aducida por la Defensoría promovente que, se reitera, este Alto Tribunal no comparte.
70. De este modo, el concepto de invalidez planteado por la accionante resulta infundado, por lo que debe reconocerse la validez de los

artículos 3º y 9º, fracción III de la Ley de Valuación Inmobiliaria del Estado de Querétaro.

Por lo expuesto y fundado,

S E R E S U E L V E:

PRIMERO. Es procedente pero infundada la presente acción de inconstitucionalidad.

SEGUNDO. Se reconoce la validez de los artículos 3 y 9, fracción III, de la Ley de Valuación Inmobiliaria para el Estado de Querétaro, publicada en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el diecisiete de marzo de dos mil diecisiete, de conformidad con lo establecido en el apartado VII de esta decisión.

TERCERO. Publíquese esta resolución en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta.”

Notifíquese; haciéndolo por medio de oficio a las partes y, en su oportunidad, archívese el expediente.

Así lo resolvió el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación:

En relación con el punto resolutivo primero:

Se aprobó por unanimidad de diez votos de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Ríos Farjat,

Layne Potisek, Pérez Dayán y Presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto de los apartados I, II, III, IV, V y VI relativos, respectivamente, al trámite, a la competencia, a la oportunidad, a la legitimación, a las causas de improcedencia y sobreseimiento y a la cuestión efectivamente planteada.

En relación con el punto resolutivo segundo:

Se aprobó por mayoría de seis votos de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Piña Hernández y Pérez Dayán, respecto del apartado VII, relativo a las consideraciones y fundamentos, consistente en reconocer la validez de los artículos 3 y 9, fracción III, de la Ley de Valuación Inmobiliaria para el Estado de Querétaro, publicada en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el diecisiete de marzo de dos mil diecisiete. Los señores Ministros Pardo Rebolledo, Ríos Farjat, Laynez Potisek y Presidente Zaldívar Lelo de Larrea votaron en contra. Los señores Ministros Laynez Potisek y Presidente Zaldívar Lelo de Larrea anunciaron sendos votos particulares.

En relación con el punto resolutivo tercero:

Se aprobó por unanimidad de diez votos de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidente Zaldívar Lelo de Larrea.

El señor Ministro Luis María Aguilar Morales no asistió a la sesión de veintiocho de enero de dos mil veinte previo aviso a la Presidencia. El señor Ministro Presidente Zaldívar Lelo de Larrea declaró que el asunto se resolvió en los términos propuestos.

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 25/2017

Firman los señores Ministros
Presidente y ponente con el Secretario
General de Acuerdos que da fe.

MINISTRO PRESIDENTE

ARTURO ZALDÍVAR LELO DE LARREA

MINISTRO PONENTE

JUAN LUIS GONZÁLEZ ALCÁNTARA CARRANCÁ

SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS

RAFAEL COELLO CETINA