

LOS CORREDORES PÚBLICOS FRENTE A LAS INSTITUCIONES DE CRÉDITO: UN PROBLEMA DE IGUALDAD

José Ramón Cossío Díaz*

SUMARIO: I. *Antecedentes*. II. *Problema a resolver*. III. *Argumentos centrales del fallo*. IV. *Razones del disenso*.

LA PRIMERA Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación resolvió en la sesión celebrada el doce de marzo de dos mil ocho, por mayoría de cuatro votos, el amparo en revisión 96/2008, que versaba sobre la constitucionalidad del artículo 43, fracción V, de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, en el sentido de negar el amparo al quejoso.

En primer lugar, narraré los antecedentes de este caso, en seguida, describiré la problemática a resolver, luego expondré los argumentos centrales del fallo y, finalmente, señalaré las razones en las que apoyo mi disidencia.

I. ANTECEDENTES

1. El quejoso interpuso un juicio de amparo indirecto en el que reclamó la presunta inconstitucionalidad del artículo 43, fracción V, de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo. A su juicio, el mismo resultaba violatorio de la garantía de igualdad al determinar que cuando haya lugar a designar un perito tercero valuador, el nombramiento deberá recaer en una institución de crédito; el quejoso ale-

* Voto particular que formuló el Ministro José Ramón Cossío Díaz relativo al Amparo en Revisión 96/2008, fallado por la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en sesión de 12 de marzo de 2008. El autor agradece a Roberto Lara Chagoyán su participación en la elaboración de este documento.

gaba que los corredores públicos como él son discriminados por esa norma, ya que ellos son valuadores calificados.

2. La Juez Primero de Distrito en el Estado de Yucatán resolvió el juicio de amparo el nueve de junio de dos mil seis, decretando, por un lado, el sobreseimiento del juicio y, por otro, la negativa del amparo.
3. Inconforme con lo anterior, la parte quejosa interpuso un recurso de revisión, el cual fue conocido por el Segundo Tribunal Colegiado en Materias Administrativa y Civil del Décimo Cuarto Circuito. En sesión de veinticuatro de enero de dos mil ocho, dicho órgano se declaró incompetente para resolver el problema de constitucionalidad planteado, por lo que resolvió reservar jurisdicción a la Suprema Corte de Justicia de la Nación para que conociera del recurso.
4. La Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación determinó que los agravios de la recurrente resultaban inoperantes e infundados, por lo que concluyó que el artículo 43, fracción V, de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, no resultaba violatorio de la garantía constitucional de igualdad.

II. PROBLEMA A RESOLVER

Mediante el contraste de los agravios esgrimidos por el quejoso y la sentencia recurrida, la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación debía determinar si el artículo 43, fracción V, de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo resultaba o no violatoria de la garantía de igualdad, al establecer que cuando hubiera lugar a designar un perito tercero valuador en un procedimiento contencioso, el nombramiento debería recaer en una institución de crédito y no, por ejemplo, en un corredor público.

La cuestión central pasaba, pues, en analizar si la norma resultaba discriminatoria del colectivo formado por los corredores públicos —como el quejoso—, en tanto que no queda claro cuál es la racionalidad de la medida. Así, debía responderse si está justificado que sólo las instituciones de crédito funjan como peritos terceros valuadores.

El texto del artículo impugnado dice a la letra (énfasis añadido):

Artículo 43. La prueba pericial se sujetará a lo siguiente:

(...)

V. El perito tercero será designado por la Sala Regional de entre los que tenga adscritos. En el caso de que no hubiere perito adscrito en la ciencia o

arte sobre el cual verse el peritaje, la Sala designará bajo su responsabilidad a la persona que deba rendir dicho dictamen. Cuando haya lugar a designar perito tercero valuador, el nombramiento deberá recaer en una institución de crédito, debiendo cubrirse sus honorarios por las partes. En los demás casos los cubrirá el Tribunal. En el auto en que se designe perito tercero, se le concederá un plazo mínimo de quince días para que rinda su dictamen.

III. ARGUMENTOS CENTRALES DEL FALLO

La sentencia mayoritaria califica como infundados e inoperantes la mayoría de los agravios esgrimidos por el quejoso. Dos de ellos los califica como fundados pero inoperantes. Dado que mi opinión gira en torno a estos argumentos, presento aquí una síntesis de los mismos.

1. El agravio referido viene a decir que es falso lo sostenido por el juez en el sentido de que dada la falta de reglamentación de la actividad referida a la valuación que realizan los corredores públicos, sólo su diligencia, ética y compromiso personal garantizan la efectividad de sus dictámenes periciales. Desde su punto de vista, se dejó de observar que no sólo tales valores garantizan la efectividad de su labor, sino que también debe tenerse en cuenta que son profesionales en materia de valuación y que tuvieron que aprobar exámenes de alto grado de dificultad; que además, para la obtención de la habilitación, otorgan una fianza, prenda o hipoteca, para garantizar, precisamente, su actuación ante los usuarios de sus servicios; que tanto la Ley Federal de la Correduría Pública como su Reglamento, sí prevén la generación de disposiciones de observancia general a los corredores en lo relativo a su función de peritos valuadores, tanto es así que existe el acuerdo que establece los lineamientos a seguir por los corredores públicos para emitir avalúos; y que por tanto no existe diferencia funcional entre unos y otros peritos, por lo que se violan las garantías de igualdad, generalidad, equidad y libre concurrencia.
2. La sentencia señala que tiene razón el recurrente cuando afirma que es incorrecto sostener que los corredores públicos no cuentan con un marco regulatorio específico respecto a la materia de avalúos, ya que los artículos 3º, fracción I y VI y, 6º, fracción II, de la Ley Federal de la Correduría Pública, 5º, fracción XVI, y 20, fracción XXVIII, del Reglamento Interior de la Secretaría de Economía establecen con puntualidad diversos lineamientos que deben seguir los corredores pú-

blicos para emitir avalúos, regulándose de forma detallada la actividad de tales profesionistas en la materia de valuación.

3. Sin embargo —sostiene la mayoría—, el argumento anterior resulta inoperante, porque no asiste razón al quejoso cuando afirma que el artículo 43, fracción V, de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo es violatorio de la garantía de igualdad.

La intención del legislador plasmada en la norma es, según se lee en la sentencia (énfasis añadido): “...establecer una limitante para que la Sala Regional nombre peritos terceros valuadores de entre los adscritos a las instituciones de crédito, en razón de que muchos de los asuntos que resuelven estos órganos jurisdiccionales versan sobre cuestiones de pago de multas y de pensiones, en los que será necesario cuantificar las cantidades a cubrir, extremo que justifica la necesidad de que el perito tercero valuador responda a una especialización concreta en esos rubros de la ciencia contable, todo ello con la clara finalidad de otorgar mayor seguridad jurídica a las partes en conflicto”.

Por lo anterior —concluyen—, la norma impugnada no vulnera la garantía de igualdad ante la ley, porque la limitante de que se trata se encuentra plenamente justificada por razones de seguridad jurídica y de eficacia en el desahogo de la prueba pericial respectiva.

IV. RAZONES DEL DISENSO

Me parece que la razón que se da para justificar el trato preferencial que la norma impugnada da a las instituciones de crédito no es adecuada, pues no me queda claro por qué se considera que éstas tienen una “especialización concreta” en rubros de la ciencia contable tales como “pago de multas y de pensiones, en los que será necesario cuantificar las cantidades a cubrir”, sobre la que pudieran llegar a tener los corredores públicos.

El razonamiento de la mayoría podría traducirse, para efectos explicativos, de la siguiente manera:

- i) Si X tiene una especialización en materia de pago de multas y pensiones, entonces tiene la cualificación necesaria para ser perito tercero valuador de los que habla el artículo 43, fracción V, de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, en tanto que con ello se otorgará mayor seguridad jurídica.

ii) Las instituciones de crédito tienen especialización en materia de pago de multas y pensiones.

Por lo tanto,

iii) Las instituciones de crédito tienen la cualificación necesaria para ser peritos terceros evaluadores de los que habla el artículo 43, fracción V, de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, en tanto que con ello se otorgará mayor seguridad jurídica.

La reflexión que, a mi juicio, falta en la sentencia mayoritaria es si los corredores públicos pueden o no ocupar el lugar de la variable X del anterior razonamiento, es decir, si *tienen una especialización en materia de pago de multas y pensiones*. Al respecto, no encuentro ninguna razón o demostración según la cual el colectivo formado por los corredores públicos, como el quejoso, no tiene ese tipo de cualificación.

El razonamiento, entonces, debería seguir, a mi juicio, el siguiente proceso: 1) establecer la racionalidad de la medida adoptada en la norma —que ya se hizo en la sentencia—; 2) demostrar si dicha racionalidad sólo puede predicarse de las instituciones de crédito; y 3) en caso de aceptar que la cualificación no es exclusiva de dichas instituciones, analizar si el colectivo de los corredores está no cualificado de acuerdo a la racionalidad de la medida.

Así las cosas, encuentro dos defectos esenciales en el razonamiento: 1) una justificación insuficiente o incompleta de la racionalidad de la medida que adopta el legislador, y 2) la ausencia de un análisis comparativo entre los universos formados por las instituciones de crédito y los corredores públicos, que nos llevase a concluir si está o no justificada la medida diferenciadora establecida en la norma.

En mi opinión, la racionalidad de la medida debiera obedecer a algo más que lo que afirma la sentencia. Esto es, no puede considerarse que está justificado que los peritos terceros evaluadores en el procedimiento contencioso administrativo sean las instituciones de crédito en razón de que cuentan con una especialización concreta en rubros de la ciencia contable, tales como pago de multas y de pensiones en los que es necesario cuantificar las cantidades a cubrir.

Esa cualificación puede ser considerada como una condición necesaria para el ejercicio de las tareas de un perito evaluador, pero, en todo caso, faltaría por justificar si sólo las instituciones de crédito —que no cabe duda que la pueden tener— pueden realizar esas funciones. Esto es justo lo que no veo en la sentencia.

Tal y como quedó el razonamiento de la sentencia, cualquier lector podría válidamente asumir que la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación está dispuesta a aceptar que sólo las instituciones de crédito pueden fungir como peritos terceros valuadores. Esto es preocupante en términos argumentativos, pues si hay un planteamiento de constitucionalidad en el que precisamente se cuestiona si sólo tales instituciones de crédito pueden hacer ese trabajo, no es posible que se responda prácticamente con el contenido de la ley que, precisamente, se cuestiona, so pena de incurrir en una petición de principio.

En efecto, el esfuerzo justificatorio de la sentencia es mínimo, ya que prácticamente viene a decir: si la ley considera que sólo las instituciones de crédito pueden ser peritos terceros valuadores en esta etapa del procedimiento contencioso administrativo, debe ser porque están calificadas para ello. Con un razonamiento así —insisto—, queda incompleto el análisis que sobre el principio de igualdad estábamos llamados a hacer en la sentencia.

Creo que no es demasiado complicado aceptar como verdadero que no sólo las instituciones de crédito tienen una especialización en materia de pago de multas y pensiones; en consecuencia, es posible aceptar, también como verdadero, que existen otros entes que tienen esa cualificación.

Así las cosas, tendría que explorarse si los corredores públicos la tienen, y la respuesta está en la propia sentencia, ya que califica como fundado el argumento según el cual existe una regulación específica para los corredores públicos respecto a la materia de avalúos, a saber: los artículos 3º, fracción I y VI y, 6º, fracción II de la Ley Federal de la Correduría Pública; y 5º, fracción XVI, y 20, fracción XXVIII, del Reglamento Interior de la Secretaría de Economía. En ese sentido, es lógico suponer que los corredores públicos, al cumplir con esa reglamentación, están calificados para emitir avalúos.

En este punto de la reflexión, es claro que la razón central en la que se basa la sentencia no es justificativa sino a lo sumo explicativa, pues la cualificación de las instituciones de crédito en materia de avalúos explica, pero no justifica, que sean ellas y no otros entes los que funjan como peritos terceros valuadores en los términos del artículo 43, fracción V, de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo.

Desde mi punto de vista, llegado a este punto, el problema pudo haberse resuelto aplicando el *test* de igualdad que la propia Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha elaborado, y que está contenido en la tesis de jurisprudencia número 1a./J. 55/2006, que a la letra dice:

IGUALDAD. CRITERIOS PARA DETERMINAR SI EL LEGISLADOR RESPETA ESE PRINCIPIO CONSTITUCIONAL. La igualdad en nuestro

texto constitucional constituye un principio complejo que no sólo otorga a las personas la garantía de que serán iguales ante la ley en su condición de destinatarios de las normas y de usuarios del sistema de administración de justicia, sino también en la ley (en relación con su contenido). El principio de igualdad debe entenderse como la exigencia constitucional de tratar igual a los iguales y desigual a los desiguales, de ahí que en algunas ocasiones hacer distinciones estará vedado, mientras que en otras estará permitido o, incluso, constitucionalmente exigido. En ese tenor, cuando la Suprema Corte de Justicia de la Nación conoce de un caso en el cual la ley distingue entre dos o varios hechos, sucesos, personas o colectivos, debe analizar si dicha distinción descansa en una base objetiva y razonable o si, por el contrario, constituye una discriminación constitucionalmente vedada. Para ello es necesario determinar, en primer lugar, si la distinción legislativa obedece a una finalidad objetiva y constitucionalmente válida: el legislador no puede introducir tratos desiguales de manera arbitraria, sino que debe hacerlo con el fin de avanzar en la consecución de objetivos admisibles dentro de los límites marcados por las previsiones constitucionales, o expresamente incluidos en ellas. En segundo lugar, es necesario examinar la racionalidad o adecuación de la distinción hecha por el legislador: es necesario que la introducción de una distinción constituya un medio apto para conducir al fin u objetivo que el legislador quiere alcanzar, es decir, que exista una relación de instrumentalidad entre la medida clasificatoria y el fin pretendido. En tercer lugar, debe cumplirse con el requisito de la proporcionalidad: el legislador no puede tratar de alcanzar objetivos constitucionalmente legítimos de un modo abiertamente desproporcional, de manera que el juzgador debe determinar si la distinción legislativa se encuentra dentro del abanico de tratamientos que pueden considerarse proporcionales, habida cuenta de la situación de hecho, la finalidad de la ley y los bienes y derechos constitucionales afectados por ella; la persecución de un objetivo constitucional no puede hacerse a costa de una afectación innecesaria o desmedida de otros bienes y derechos constitucionalmente protegidos. Por último, es de gran importancia determinar en cada caso respecto de qué se está predicando con la igualdad, porque esta última constituye un principio y un derecho de carácter fundamentalmente adjetivo que se predica siempre de algo, y este referente es relevante al momento de realizar el control de constitucionalidad de las leyes, porque la Norma Fundamental permite que en algunos ámbitos el legislador tenga más amplitud para desarrollar su labor normativa, mientras que en otros insta al Juez a ser especialmente exigente cuando deba determinar si el legislador ha respetado las exigencias derivadas del principio mencionado.¹

¹ Jurisprudencia 1a./J. 55/2006, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, tomo XXIV, septiembre de 2006, p. 75.

De este modo, el ejercicio de igualdad podría haber sido el siguiente:

1. *Determinación de la intensidad del escrutinio*

En casos como éste, por regla general, el análisis debe ser *poco estricto*, con el fin de no vulnerar la libertad política del legislador, en campos como el de las reglas procesales, en donde la propia Constitución establece una amplia capacidad de intervención y regulación diferenciada del Estado. En efecto, en tal esfera, un control muy estricto llevaría al juez constitucional a sustituir la función legislativa del Congreso, pues no es función del Poder Judicial Federal, sino de los órganos políticos, entrar a analizar si esas medidas procesales garantizan debidamente el acceso a la justicia que imparten los tribunales.

2. *Análisis encaminado a determinar si la finalidad pretendida es objetiva y constitucionalmente válida*

En primer lugar, es importante mencionar que en los distintos documentos del proceso legislativo no se encuentra ninguna consideración encaminada a justificar la medida adoptada por el legislador. Ante la pregunta ¿qué finalidad se persigue con la medida?, podríamos responder —como hace la sentencia mayoritaria— que se trata de incrementar la seguridad jurídica. En otras palabras, si el legislador pensó en alguna finalidad para determinar que los peritos terceros valuadores en los procedimientos contencioso administrativos fueran instituciones de crédito, seguramente se trataba de la seguridad jurídica.

Obviamente, dicha meta es perfectamente objetiva y admisible desde el punto de vista constitucional, puesto que se trata de uno de los principios esenciales de cualquier sistema basado en una Constitución. En consecuencia, el primer paso del *test* queda, a mi juicio, perfectamente superado.

3. *Análisis encaminado a examinar la racionalidad de la medida*

Si, como se ha dicho, el fin que se busca con la medida es la seguridad jurídica —que se logra garantizando que quienes sean peritos terceros valuadores tengan una especialización en materia de pago de multas y pensiones—, entonces debe analizarse si la medida tomada para ello es racional, es decir, debe determinarse si el medio adoptado tiende a la consecución del fin pretendido.

De esta manera, sin que sea dable analizar la totalidad de las diversas medidas al alcance del autor de la norma —dada la intensidad débil del escrutinio que se efectúa—, debe determinarse si el mecanismo concreto que se escogió conduce al resultado deseado —lo cual pondría de manifiesto su carácter racional—, o bien, si no conduce a éste —caso en el cual se evidenciará su irracionalidad—. Aclaro que con este escrutinio —no siendo estricto— no se pretende encontrar una respuesta correcta única en el actuar del Poder Legislativo, sino que simplemente se intenta analizar la relación entre medios y fines.

De este modo, es posible concluir que la medida adoptada es adecuada y racional para alcanzar la meta deseada, toda vez que si se piensa en una prueba pericial en materia de avalúos que sea desahogada por una institución de crédito, no habría razones objetivas para dudar sobre la calidad de dicho desahogo, ya que es evidente —como se asume en la sentencia— que dichas instituciones están capacitadas para ello. Por lo anterior, la segunda etapa del *test* queda también superada.

4. Valoración relacionada con la proporcionalidad de la medida

Sin perder de vista que estamos ante un análisis de intensidad débil, a continuación veremos la relación existente entre el medio —la determinación de que los peritos terceros valuadores sean sólo instituciones de crédito— y el fin trazado —la seguridad jurídica—, con el propósito de determinar si, en aras de dicha finalidad, no se afectan de manera innecesaria o excesiva otros bienes o derechos protegidos por la Constitución Federal.

Tal como ha sido sostenido reiteradamente por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, la Constitución Política consagra el derecho a que se otorgue un trato igual a los gobernados que se encuentren en igual situación y, por ende, desigual a aquéllos que no se encuentren en las mismas circunstancias relevantes. Sin embargo, dicho principio no es el único que debe ser valorado en el sistema, siendo necesario proteger otros derechos que se encuentran en la Constitución, todo ello complementado con los fines sociales que corresponden al Estado constitucional de corte democrático, los cuales no deben ser antagónicos a los de las libertades personales y patrimoniales, sino moderadores de ellas.

Así, el derecho fundamental a la igualdad, instituido por la Constitución Política, no busca (o no pretende) que se genere una igualdad matemática y ciega ante las diferentes situaciones que surgen en la vida real, pues la igualdad a la que se refiere la Constitución es una igualdad de trato ante la ley. Si

bien surgen situaciones fácticas que requiere un trato diferente, este último debe sustentarse en *criterios razonables y objetivos* que así lo justifiquen, sin que de esta manera se deje al capricho o voluntad de quien imparte las reglas la aplicación de un trato distinto.

Es bien sabido que la igualdad designa un concepto relacional y no una cualidad: es una relación que se da al menos entre dos personas, objetos o situaciones. La igualdad siempre es resultado de un juicio que recae sobre una pluralidad de elementos, usualmente denominados “términos de comparación”: cuáles sean éstos o las características que los distinguen, son elementos que determina el sujeto, según el punto de vista desde el cual lleva a cabo el juicio de igualdad. Así, la determinación del punto de referencia para establecer cuando una diferencia es relevante, *es una determinación libre más no arbitraria, y sólo a partir de ella tiene sentido cualquier juicio de igualdad.*

En el presente caso, considero que la medida no es proporcional porque para conseguir el fin buscado —incrementar la seguridad jurídica en el procedimiento contencioso administrativo, mediante la determinación de que sean las instituciones de crédito los que deban fungir como peritos valuadores—, el legislador contaba con un abanico de posibilidades, como podrían ser: profesionales independientes dedicados a los avalúos, firmas de contadores o abogados, empresas expertas en avalúos, corredores públicos, etcétera.

Así, el hecho de que el legislador haya dispuesto que fueran las instituciones de crédito y no otros entes o instituciones los que fungieran como peritos terceros valuadores implica, desde mi punto de vista, una exclusión irracional. Lo anterior, porque el hecho de que el órgano legislativo haya establecido en una norma que los peritos valuadores, en esa etapa del procedimiento, sean sólo los bancos, implica una prohibición para que otros profesionales —igualmente capacitados para ello— lo hagan.

El legislador tuvo en sus manos la posibilidad de ordenar en la norma impugnada que la Sala Regional nombrase a cualquier entidad que pudiera sustituir la variable (X) de la premisa mayor del razonamiento al que me referí líneas atrás:

- i) Si X tiene una especialización en materia de pago de multas y pensiones, entonces tiene la cualificación necesaria para ser perito tercero valuador de los que habla el artículo 43, fracción V, de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, en tanto que con ello se otorgará mayor seguridad jurídica.

De este modo, la premisa mayor y la conclusión hubieran podido construirse de la siguiente manera:

ii) Los corredores públicos (y los bancos, los profesionistas independientes, los despachos, etcétera) tienen especialización en materia de pago de multas y pensiones.

Por lo tanto,

iii) Los corredores públicos (y los bancos, los profesionistas independientes, los despachos, etcétera,) tienen la cualificación necesaria para ser peritos terceros valuadores de los que habla el artículo 43, fracción V, de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, en tanto que con ello se otorgará mayor seguridad jurídica.

En suma, la medida adoptada en la norma impugnada no está justificada constitucionalmente, porque da lugar a que una actividad como la elaboración de peritajes en materia de avalúos, la realice un solo grupo del gran universo de ellos que está en aptitud de hacerlo. De este modo, es claro que el fin perseguido —la seguridad jurídica— perfectamente podría haberse alcanzado sin la necesidad de que fueran desconocidos otros grupos, los que con una medida como ésta se ven afectados en su garantía constitucional de igualdad.