EN ATENCIÓN A LO DISPUESTO EN EL ARTÍCULO 73, SEGUNDO PÁRRAFO, DE LA LEY DE AMPARO, ASÍ COMO EN LA JURISPRUDENCIA DE RUBRO: “PROYECTOS DE RESOLUCIÓN DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN Y DE LOS TRIBUNALES COLEGIADOS DE CIRCUITO. SÓLO DEBEN PUBLICARSE AQUELLOS EN LOS QUE SE ANALICE LA CONSTITUCIONALIDAD O LA CONVENCIONALIDAD DE UNA NORMA GENERAL, O BIEN, SE REALICE LA INTERPRETACIÓN DIRECTA DE UN PRECEPTO CONSTITUCIONAL O DE UN TRATADO INTERNACIONAL EN MATERIA DE DERECHOS HUMANOS.”1, A CONTINUACIÓN SE HACE PÚBLICO EL FRAGMENTO DEL PROYECTO DE SENTENCIA DEL AMPARO EN REVISIÓN 410/2020 QUE CONTIENE EL ESTUDIO DE CONSTITUCIONALIDAD RESPECTIVO:

AMPARO EN REVISIÓN 410/2020
PARTE QUEJOSA RECURRENTE PRINCIPAL: TELÉFONOS DE MÉXICO, SOCIEDAD ANÓNIMA BURSÁTIL DE CAPITAL VARIABLE

RECURRENTE ADHESIVO: PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA POR CONDUCTO DE LA DIRECTORA DE ASUNTOS CONTENCIOSOS DE LA SECRETARÍA DE ECONOMÍA

PONENTE: MINISTRA NORMA LUCÍA PIÑA HERNÁNDEZ.
SECRETARIO AUXILIAR: CÉSAR DE LA ROSA ZUBRÁN.

Ciudad de México. Acuerdo de la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, correspondiente a la **sesión del día ****** de dos mil veintiuno.**

C O N S I D E R A N D O:

1. **CUARTO. Estudio.** En la sentencia recurrida consta que el Tribunal Colegiado que previno en revisión, determinó revocar el sobreseimiento decretado en primera instancia en relación con los artículos 114, 114 Bis y 114 Ter, de la Ley Federal de Protección al

Consumidor, por estimar que corresponde a esta Primera Sala determinar si dichos preceptos son o no inconstitucionales, por lo que procede examinar las normas conforme a los conceptos de violación expuestos.

2. En los motivos de inconformidad la quejosa argumenta, que la facultad de la Procuraduría Federal del Consumidor (Profeco) para emitir un dictamen con el carácter de título ejecutivo no negociable a favor del consumidor, vulnera el derecho de seguridad jurídica, porque se permite a la autoridad administrativa crear un título ejecutivo, lo que rebasa el ámbito de atribuciones del legislador, en la medida en que indebidamente se cambie la naturaleza de una resolución administrativa, para atribuirle la calidad de título ejecutivo.

3. Dicho planteamiento es **infundado** y para demostrarlo conviene hacer referencia al origen de la facultad de la Profeco para generar un título ejecutivo derivado del dictamen que emite en aquellos asuntos en que el conciliador requiera su emisión, donde se cuantifique en cantidad líquida la obligación contractual existente entre el proveedor o prestador de servicios y el consumidor.

4. La Profeco es un organismo descentralizado de naturaleza administrativa, con cualificación técnica para examinar las relaciones de consumo, sustentada en una justificación social de protección al consumidor, como sector o colectividad más débil y desprotegida, en las relaciones de consumo que entabla con los proveedores de bienes y servicios.

5. Entre sus funciones relevantes se encuentran la de procuración, derivada de lo previsto en la fracción XVI del artículo 24 de la Ley Federal de Protección al Consumidor, que tiene por objeto procurar la solución de las diferencias entre consumidores y proveedores, así como

en su caso, emitir dictámenes en donde se cuantifiquen las obligaciones contractuales del proveedor, conforme a los procedimientos establecidos en esa ley.

6. Así, entre las atribuciones a cargo de la Profeco están la de procurar la equidad y seguridad jurídica de las relaciones entre los proveedores o prestadores de bienes o servicios y los consumidores, adicionalmente fungir como conciliador (artículos 111 a 116) o bien, como árbitro (artículos 117 a 122), así como ejecutar sus resoluciones y emitir sanciones por la comisión de irregularidades (artículos 123 a 134).

7. De igual forma, destaca la labor que dicha Comisión tiene encomendada en los procedimientos de conciliación y arbitraje, siendo ambos una alternativa de solución de conflictos entre los usuarios y los prestadores de bienes o servicios, y que en el caso de la conciliación queda a cargo de la Profeco actuar como conciliador entre las partes.

8. Al respecto, los artículos 114, 114 Bis y 114 Ter, de la Ley Federal de Protección al Consumidor, se encuentran en el Capítulo XIII, Sección Segunda, denominada *Procedimiento conciliatorio*, prevén lo siguiente:

> **“Artículo 114.-** El conciliador podrá en todo momento requerir a las partes los elementos de convicción que estime necesarios para la conciliación, así como para el ejercicio de las atribuciones que a la Procuraduría le confiere la ley. Asimismo, podrá acordar la práctica de diligencias que permitan acreditar los hechos constitutivos de la reclamación. Las partes podrán aportar las pruebas que estimen necesarias para acreditar los elementos de la reclamación y del informe.
>
> El conciliador podrá suspender cuando lo estime pertinente o a instancia de ambas partes, la audiencia de conciliación hasta en tres ocasiones. Asimismo, podrá requerir la emisión de un dictamen a través del cual se cuantifique en cantidad líquida la obligación contractual.
>
> En caso de que se suspenda la audiencia, el conciliador señalará día y hora para su reanudación, dentro de los quince días siguientes, donde en su caso, hará del conocimiento de las partes el dictamen

correspondiente, las cuales podrán formular durante la audiencia observaciones al mismo.

La Procuraduría podrá emitir un acuerdo de trámite que contenga el dictamen a que se refieren los párrafos anteriores, que constituirá título ejecutivo no negociable a favor del consumidor, siempre y cuando la obligación contractual incumplida que en él se consigne sea cierta, exigible y líquida a juicio de la autoridad judicial, ante la que el proveedor podrá controvertir el monto del título, presentar las pruebas y oponer las excepciones que estime convenientes.

De toda audiencia se levantará el acta respectiva. En caso de que el proveedor no firme el acta, ello no afectará su validez, debiéndose hacer constar dicha negativa.

Para la sustanciación del procedimiento de conciliación a que se refiere el presente Capítulo, se aplicará supletoriamente el Código Federal de Procedimientos Civiles.

Artículo 114 Bis.- El dictamen a que se refiere el artículo anterior se efectuará en base a las siguientes consideraciones:

I. Se calculará el monto de la obligación contractual, atendiendo a las cantidades originalmente pactadas por las partes;

II. Se analizará el grado de cumplimiento efectuado por el proveedor con relación a la obligación objeto del procedimiento;

III. Con los datos antes señalados, se estimará la obligación incumplida y, en su caso, la bonificación a que se refiere el artículo 92 TER, y

IV. La bonificación señalada en la fracción anterior, se calculará conforme al siguiente criterio:

a) En los casos en que el consumidor hubiere entregado la totalidad del monto de la operación al proveedor, la bonificación será del 30% del monto de la obligación contractual que se determine en el dictamen;

b) Cuando el consumidor hubiere entregado más del 50% de la totalidad del monto de la operación al proveedor, la bonificación será del 25% del monto de la obligación contractual que se determine en el dictamen;

c) En los supuestos en los que el consumidor hubiere entregado hasta el 50% de la totalidad del monto de la operación al proveedor, la bonificación será del 20% del monto de la obligación contractual que se determine en el dictamen, y

d) En los demás casos, la bonificación correspondiente será del 20% del monto de la obligación contractual que se determine en el dictamen.

> Las bonificaciones señaladas con anterioridad, se fijarán sin perjuicio de las sanciones a que se hubiese hecho acreedor el proveedor o de que sean modificadas por la autoridad judicial.
>
> **Artículo 114 Ter.-** El dictamen emitido deberá contener lo siguiente:
>
> I. Lugar y fecha de emisión;
> II. Identificación de quien emite el dictamen;
>
> III. Nombre y domicilio del proveedor y del consumidor;
>
> IV. La obligación contractual y tipo de bien o servicio de que se trate;
>
> V. El monto original de la operación y materia de la reclamación;
>
> VI. La determinación del importe de las obligaciones a cargo del proveedor, y
>
> VII. La cuantificación líquida de la bonificación al consumidor.
>
> La determinación del importe consignado en el dictamen, para efectos de ejecución se actualizará por el transcurso del tiempo desde el momento en que se emitió hasta el momento en que se pague, tomando en consideración los cambios de precios en el país, de conformidad con el factor de actualización que arroje el Índice Nacional de Precios al Consumidor que mensualmente dé a conocer el Banco de México.
>
> La acción ejecutiva derivada del dictamen prescribirá a un año de su emisión."

9. La transcripción de los artículos impugnados permite advertir que guardan relación con la facultad de la Procuraduría Federal del Consumidor para tramitar y resolver procedimientos de conciliación entre consumidores y proveedores de bienes o servicios, como un medio alternativo para la solución de las diferencias suscitadas entre ellos, de forma pronta y expedita.

10. De acuerdo con la Ley Federal de Protección al Consumidor[1], la procuraduría citará a las partes a una audiencia de conciliación, en la

[1] Ley Federal de Protección al Consumidor
Artículo 111.- La Procuraduría señalará día y hora para la celebración de una audiencia de conciliación en la que se procurará avenir los intereses de las partes, la cual deberá tener lugar, por lo menos, cuatro días después de la fecha de notificación de la reclamación al proveedor.
La conciliación podrá celebrarse vía telefónica o por otro medio idóneo, en cuyo caso la Procuraduría o las partes podrán solicitar que se confirmen por escrito los compromisos adquiridos.

que el conciliador buscará que las partes arreglen sus diferencias, para lo cual se requerirá al proveedor presentar un informe relacionado con los hechos materia de la reclamación.

11. En caso de que el proveedor no se presente a la audiencia conciliatoria, o bien, no rinda el informe requerido, la Procuraduría señalará nueva fecha para su celebración en un plazo no mayor de diez días; sin embargo, si aquél no asistiera nuevamente se tendrán por ciertas las manifestaciones del reclamante.

12. Durante la audiencia, previamente al reconocimiento de la personalidad y de la relación contractual entre las partes, el conciliador expondrá los elementos comunes y puntos de controversia de la reclamación, exhortándolas para llegar a un arreglo mediante diferentes opciones de solución, sin prejuzgar sobre el conflicto planteado, en el entendido de que los derechos del consumidor quedarán a salvo de ejercerse en la vía correspondiente.

13. Las partes podrán ofrecer las pruebas que estimen necesarias para acreditar los elementos de la reclamación; asimismo, el conciliador podrá requerirles aquellos otros que a su juicio sean indispensables

---

Queda exceptuado de la etapa de conciliación, cuando el consumidor sea menor de edad y se haya vulnerado alguno de los derechos contemplados en el Título Segundo de la Ley para la Protección de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes.
Artículo 112.- En caso de que el proveedor no se presente a la audiencia o no rinda informe relacionado con los hechos, se le impondrá medida de apremio y se citará a una segunda audiencia, en un plazo no mayor de 10 días, en caso de no asistir a ésta se le impondrá una nueva medida de apremio y se tendrá por presuntamente cierto lo manifestado por el reclamante.
En caso de que el reclamante no acuda a la audiencia de conciliación y no presente dentro de los siguientes 10 días justificación fehaciente de su inasistencia, se tendrá por desistido de la reclamación y no podrá presentar otra ante la Procuraduría por los mismos hechos.
ARTÍCULO 113.- Previo reconocimiento de la personalidad y de la relación contractual entre las partes el conciliador expondrá a las partes un resumen de la reclamación y del informe presentado, señalando los elementos comunes y los puntos de controversia, y las exhortará para llegar a un arreglo. Sin prejuzgar sobre el conflicto planteado, les presentará una o varias opciones de solución, salvaguardando los derechos del consumidor.
Tratándose de bienes o servicios de prestación o suministro periódicos tales como energía eléctrica, gas o telecomunicaciones, el solo inicio del procedimiento conciliatorio suspenderá cualquier facultad del proveedor de interrumpir o suspender unilateralmente el cumplimiento de sus obligaciones en tanto concluya dicho procedimiento.

para su resolución, incluida la práctica de diligencias dirigidas a acreditar los hechos constitutivos de la reclamación.

14. Expuesto el marco relacionado con el trámite del procedimiento conciliatorio, las disposiciones impugnadas regulan el caso en que las partes no lleguen a una conciliación y el proveedor o prestador del servicio se niegue a cubrir al consumidor una bonificación o compensación como consecuencia de la obligación incumplida; supuesto en el que se faculta a la Procuraduría Federal del Consumidor a emitir un dictamen con el carácter de título ejecutivo, en el que se cuantifique en cantidad líquida la obligación contractual incumplida.

15. Para ello, el conciliador, de oficio o a petición del consumidor, podrá solicitar a la unidad administrativa correspondiente la emisión del dictamen, mediante un acuerdo en el que valoré la viabilidad de las propuestas de solución presentadas por el proveedor, así como las posibles infracciones a la ley.

16. La unidad administrativa deberá emitir el dictamen en el plazo que no exceda de quince días hábiles, en él calculará el monto de la obligación contractual incumplida, con base en las cantidades originalmente convenidas por las partes.

17. El párrafo cuarto del artículo 114 es relevante, pues se refiere al objeto del dictamen, a su contenido y a su alcance jurídico, al precisar que: "…*La Procuraduría podrá emitir un acuerdo de trámite que contenga* ***el dictamen*** *a que se refieren los párrafos anteriores,* ***que constituirá título ejecutivo no negociable a favor del consumidor, siempre y cuando la obligación contractual incumplida que en él se consigne sea cierta, exigible y líquida a juicio de la autoridad judicial****, ante la que el proveedor podrá controvertir el monto del título, presentar las pruebas y oponer las excepciones que estime convenientes*".

18. De manera que los numerales 114 Bis y 114 Ter, en conjunción con el 114 de la Ley Federal de Protección al Consumidor, disponen que el acuerdo que contenga el dictamen que se emita tendrá el carácter de título ejecutivo no negociable a favor del consumidor, **siempre que la obligación contractual a que se refiere sea cierta, exigible y líquida a juicio de la autoridad judicial correspondiente**.

19. De acuerdo con los preceptos reclamados, el dictamen deberá contener para su validez el lugar y fecha de emisión, la identificación de la autoridad que lo emite, el nombre y domicilio de las partes, la obligación contractual y el tipo de servicio de que se trata, el monto original de las operaciones o materia de reclamación, la determinación del importe de las obligaciones a cargo del proveedor y la cuantificación líquida de la bonificación a favor del consumidor. El importe determinado en el dictamen se actualizará con el transcurso del tiempo, desde el momento en que se emita hasta que sea pagado por el proveedor.

20. La autoridad deberá hacer del conocimiento de las partes el dictamen emitido, durante la audiencia de conciliación a efecto de que ellas manifiesten las observaciones que estimen convenientes.

21. Además, se determinará el monto de la bonificación que en términos del artículo 92 de la legislación respectiva, el consumidor tenga derecho a recibir, en atención al porcentaje del monto de la operación que éste hubiera cubierto al proveedor, la cual se fijará con independencia de las sanciones que se impongan a éste y que podrán ser modificadas por la autoridad judicial.

22. Conviene resaltar que las normas transcritas establecen la expresión *“que constituirá título ejecutivo”*, sin embargo, se especifica que tal

calidad se adquirirá, siempre y cuando la obligación contractual incumplida que se consigne en el dictamen, sea cierta, líquida y exigible, y que esto será determinado *"a juicio de la autoridad judicial"*.

23. Ahora bien, en los conceptos de violación la quejosa alega que el legislador federal rebasó el ámbito de sus atribuciones, en la medida en que cambió la naturaleza de una resolución administrativa –como es el dictamen emitido por la Profeco– para atribuirle la calidad de título ejecutivo.

24. Contrariamente a lo que afirma la parte quejosa, la facultad de la Procuraduría Federal del Consumidor de emitir un dictamen al que la ley otorga el carácter de título ejecutivo, en el caso de que no se pueda conciliar el conflicto suscitado entre consumidor y proveedor, no vulneran los preceptos constitucionales que se indican en la demanda, ello porque su emisión únicamente posibilita el acceso del consumidor a la vía ejecutiva, sin que ello implique un pronunciamiento de fondo en cuanto a la obligación contractual reclamada.

25. Al respecto, conviene destacar la **exposición de motivos** de la reforma a la Ley Federal de Protección al Consumidor, publicada en el Diario Oficial de la Federación el cuatro de febrero de dos mil cuatro, que tuvo por objeto otorgar una mayor protección al consumidor, por lo que se facultó a la Procuraduría Federal del Consumidor a emitir un dictamen que podría tener el carácter de título ejecutivo, en el que cuantificaría en cantidad líquida la obligación contractual incumplida[2].

[2] La exposición de motivos dice: *"La reforma se concibió con el propósito de brindar a la población consumidora el máximo de beneficios y protección, pero respetando también las formas y las atribuciones reservadas a otras instituciones e incluso otros poderes como el judicial. Por esa razón se plantea todo un esquema normativo para reforzar las figuras de la bonificación o compensación que administrativamente darían una respuesta más eficaz a los reclamos del consumidor. Todo ello sin perjuicio de las acciones que en un momento determinado éste puede intentar ante las autoridades jurisdiccionales, para reclamar la indemnización por los daños y perjuicios que en un momento dado pudiera sufrir. A este respecto, en la reforma también se pretende allanar el camino al consumidor por ser una parte frágil de la relación comercial y se prevé que la Procuraduría emita un dictamen cuantificando la obligación contractual, mismo que tendrá carácter de título ejecutivo."*

26. Así, se advierte que la intención del legislador fue facilitar a los consumidores el cumplimiento de las obligaciones a cargo de los proveedores en el caso de que estos últimos no accedieran a la conciliación, al tratarse de un documento mediante el que aquéllos podrían hacer cumplir sus derechos ante las instancias judiciales de manera más accesible, ya que al acudir al proceso legislativo de creación del artículo 114 de la Ley Federal de Protección al Consumidor, en su texto actual, en cuanto a la función de la Profeco en la emisión del dictamen, se aprecia que tuvo por objeto adecuar las expectativas de los consumidores con el resultado de sus transacciones comerciales, para proteger los derechos del consumidor.

27. En la reforma también se pretende allanar el camino al consumidor, por ser una parte frágil de la relación comercial, y se prevé que la Procuraduría emita un dictamen cuantificando la obligación contractual, el cual tendría carácter de título ejecutivo, lo anterior con el objeto de dotar a los consumidores de las herramientas e instrumentos necesarios que les permitan ejercer sus derechos de manera más ágil y eficaz, por tratarse de la parte débil de la relación de consumo.

28. Sin embargo, la decisión legislativa de que la referida Procuraduría estuviera en condiciones de emitir el dictamen técnico de cuantificación de la obligación contractual, el cual tendría el carácter de título ejecutivo, para que de ese modo el consumidor pudiera hacer cumplir sus derechos ante la instancia judicial, de manera más accesible, y sin perjuicio de que la Profeco continuara con el procedimiento para sancionar al proveedor en los casos en que su conducta viole la ley, quedó acotada a que las condiciones para que el dictamen técnico fuera exigible ante la autoridad judicial, con calidad de título ejecutivo, es que

especifique **que la obligación contractual incumplida consignada en el dictamen es cierta, exigible y líquida a juicio de la autoridad judicial**, ante quien el proveedor puede controvertir el monto del título y presentar las pruebas y oponer las excepciones que estime convenientes.

29. De lo anterior deriva que la función de la Profeco al emitir el dictamen previsto en el artículo 114 de la Ley Federal de Protección al Consumidor, es la de procuración de justicia en defensa del consumidor, como parte usualmente desprotegida en la relación con el proveedor, mediante la asistencia y asesoramiento jurídico al consumidor, cuando surge una cuestión de consumo desfavorable para él, lo cual se rescata precisamente en la exposición de motivos de la reforma que dio origen al artículo indicado.

30. Es decir, los preceptos impugnados tienen como finalidad proporcionar al consumidor los mayores y mejores instrumentos para equilibrar su postura en la relación de consumo y, al mismo tiempo, agilizar la defensa de sus derechos, con medios más eficaces que faciliten el camino en la protección antes comentada.

31. De manera que la emisión del dictamen por parte de la Profeco *puede alcanzar el carácter de título ejecutivo*, si la autoridad judicial constata que existen pruebas suficientes de que se reúnen los requisitos necesarios para el efecto, pues la porción normativa que dispone ***"siempre y cuando la obligación contractual incumplida que en él se consigne, sea cierta, exigible y líquida a juicio de la autoridad judicial"*** condiciona el otorgamiento de esa calidad a la decisión de la autoridad judicial, la cual podrá negar el carácter ejecutivo en contra de la opinión dada en el dictamen, por lo que solamente determinado el crédito, el incumplimiento y los requisitos esenciales del título ejecutivo,

puede procederse a la ejecución, y será en el procedimiento judicial donde podrá destruirse la fuerza predeterminada que ha creado la unión de esos documentos.

32. La circunstancia que los preceptos impugnados dispongan que corresponde a la autoridad judicial determinar si la obligación contractual incumplida que consigne el dictamen es cierta, exigible y líquida, es porque constituye un requisito para despachar auto de ejecución, pues cuando a juicio del juez no se acredite alguno o varios de esos elementos, el juzgador estará en condiciones de rechazar la vía ejecutiva elegida por el demandante; lo cual, evidentemente supone y exige un examen preliminar del juzgador sobre el propio dictamen, para proveer sobre el auto inicial de ejecución.

33. Lo anterior porque los títulos ejecutivos son los actos jurídicos constantes en documentos a los que por la voluntad de las partes o por disposición expresa de la ley, se les confiere presunción vehemente de certeza, sólo destruible con prueba plena en contrario o demostración de falsedad, durante el juicio ejecutivo; los elementos de los títulos ejecutivos deben estar en la sustancia de los actos jurídicos y la prueba suficiente, en los documentos con que se formalicen. Estos elementos son la existencia de un crédito cierto, líquido y exigible.

34. La certeza implica que el derecho consignado en el título esté explícito en éste y que no se requiera acudir a otros elementos no consignados en él, de tal manera que su existencia se pueda verificar de un modo indubitable con sólo el contenido textual del título.

35. La exigibilidad surge cuando están satisfechos todos los elementos previstos por la ley o las partes, para que el crédito deba ser pagado, sin que esté de por medio un plazo dudoso o no cumplido, se pueda desprender de la documentación relativa al acto jurídico la posible

existencia de una condición de cualquier clase, o se adviertan elementos que se puedan oponer válidamente al acreedor.

36. La liquidez del crédito significa su expresión numérica, en cantidad determinada, o como resultado de cálculos aritméticos sumamente sencillos, que puedan elaborarse con los elementos que se consignan de manera clara en la documentación.

37. Requisitos que una vez verificados por la autoridad judicial, dan lugar a la vía ejecutiva y de no acreditarse alguna excepción, procederá la condena en contra del obligado.

38. Respecto del tópico son ilustrativas las tesis de la Tercera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, publicadas en la Quinta Época del Semanario Judicial de la Federación, que dicen:

> ***"TÍTULO EJECUTIVO, NATURALEZA DEL.*** *El título ejecutivo es siempre una declaración que debe constar, ad solemnitatem, por escrito; de ahí deriva la frecuente confusión de título ejecutivo y documento, y es preciso distinguir el significado sustancial, del formal del título ejecutivo: el primer significado del título ejecutivo, es la declaración a base de la cual debe tener lugar la ejecución; y el segundo es el documento en el cual se consagra la declaración. El juicio ejecutivo, según Caravantes, "es un procedimiento sumario por el que se trata de llevar a efecto por embargo y venta de bienes, el cobro de créditos que constan por algún título que tiene fuerza suficiente para constituir, por sí mismo, plena probanza", definición que es, con poca diferencia, la misma que nos ofrecen otros autores, expresando que el juicio ejecutivo es "la serie de procedimientos que se establecen para que los acreedores puedan cobrar de sus deudores morosos, sin la dilación y dispendios de un juicio ordinario, aquellos créditos de cuya legitimidad no debe dudarse racionalmente, atendida la naturaleza del documento en que están consignados", y de modo más completo definen: "el procedimiento breve sumario, para exigir el pago de cantidad líquida y de plazo vencido". El objeto del juicio ejecutivo no es hacer declaración alguna de derechos, sino hacer efectivos los que se hallen consignados en documentos o en actos que tienen fuerza bastante para constituir, por ellos mismos, prueba plena. De las*

> *definiciones de los autores y de los elementos esenciales del juicio ejecutivo, resulta que para la procedencia de este juicio privilegiado, se hace necesario que concurra: I. Certidumbre racional de la verdad del crédito que se reclama, y II. Que ese crédito consista en cantidad líquida de dinero o especies, que puedan valuarse en dinero. Para que se llenen estas condiciones, esto es, para que la deuda sea cierta y líquida, debe tenerse presente que la deuda es cierta cuando la causa real de su existencia nace de un modo indubitable del título ejecutivo, y es líquida, cuando está determinada su cuantía, o cuando, como dice el artículo 2189 del Código Civil, puede determinarse dentro del plazo de nueve días. La deuda es exigible, según el artículo 2190 del propio ordenamiento, cuando su pago no puede rehusarse conforme derecho. El título ejecutivo no tiende a declarar derechos, se funda en la presunción, juris tantum, de que esos derechos sean previa y solemnemente determinados por las partes, y sólo sirve para obtener su efectividad. Por esto la mayoría de los tratadistas y legisladores sostienen que el juicio ejecutivo no reúne los caracteres de un verdadero juicio, sino de un procedimiento sumario para cobrar un crédito, que consta de modo cierto y auténtico."*[3]
>
> ***"TÍTULO EJECUTIVO, NATURALEZA DEL.*** *Para que un título sea ejecutivo, es necesario, además de la autenticidad de su contenido, que en el mismo se haya consignado una obligación que no sea condicional ni sujeta a plazo, sino que sea desde luego exigible, que se trate de una cantidad líquida, y que ligue al demandado con el actor, que tiene derecho a exigir su cumplimiento."*[4]

39. Bajo los parámetros precisados, la concepción jurisprudencial se encuentra en plena concordancia con la regulación de los títulos ejecutivos mercantiles prevista en el artículo 1391 del Código de Comercio.

40. De conformidad con tales consideraciones, esta Primera Sala advierte que la facultad que se otorga a la Procuraduría Federal del Consumidor para emitir un dictamen técnico en el que se cuantifique la obligación contractual reclamada, no implica que el legislador haya rebasado sus

---

[3] Registro digital: 356666, Materias(s): Civil, Quinta Época, Instancia: Tercera Sala, Fuente: Semanario Judicial de la Federación, Tomo: Tomo LVI, Página: 89.

[4] Registro digital: 355817, Materias(s): Civil, Quinta Época, Instancia: Tercera Sala, Fuente: Semanario Judicial de la Federación, Tomo: Tomo LX, Página: 36.

atribuciones al facultar a la Profeco para emitir el dictamen que en determinados supuestos puede revestir el carácter de título ejecutivo.

41. Lo anterior porque la emisión de dicho documento únicamente tiene por objeto facilitar el acceso del consumidor a la vía ejecutiva, a fin de hacer valer sus derechos, mas no implica una determinación respecto al fondo de la obligación contractual cuyo incumplimiento se reclama y por la cual se tramitó el procedimiento conciliatorio.

42. En efecto, de la interpretación del artículo 114 de la Ley se advierte que la emisión del dictamen no implica por sí que la autoridad administrativa resuelva de manera definitiva el conflicto que le fue planteado al cuantificar el monto de la obligación incumplida, pues **corresponderá a la autoridad judicial determinar si dicho documento cumple con los requisitos establecidos por el legislador para otorgarle el carácter de ejecutivo, esto es, contener una obligación cierta, exigible y líquida.**

43. En consecuencia, los artículos reclamados no implican un desbordamiento de las facultades legislativas, pues con independencia de la tramitación de los procedimientos conciliatorios ante la Procuraduría Federal del Consumidor, no se impide a las partes someter a las instancias judiciales correspondientes las controversias que se susciten[5], porque con la emisión del dictamen únicamente se busca facilitar el acceso de los consumidores a dichas instancias a efecto de ejercer sus derechos.

---

[5] Al respecto es aplicable la tesis aislada P. XLI/2005, de rubro: “**PROTECCIÓN AL CONSUMIDOR. EL ARTÍCULO 86, ÚLTIMO PÁRRAFO, DE LA LEY FEDERAL RELATIVA, AL ESTABLECER QUE EN LOS CONTRATOS DE ADHESIÓN SE ESTIPULE QUE LA PROCURADURÍA FEDERAL DEL CONSUMIDOR ES COMPETENTE PARA RESOLVER LAS CONTROVERSIAS SUSCITADAS SOBRE SU INTERPRETACIÓN O CUMPLIMIENTO, NO VIOLA EL PRINCIPIO DE DIVISIÓN DE PODERES.”** Publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Pleno, novena época, tomo XXII, agosto de 2005, página 20, registro 177522.

44. Sobre esa base, se desestima el argumento donde la recurrente refiere, que la Profeco no tiene facultades para declarar que una resolución administrativa pueda constituir un título ejecutivo, ya que la creación de un título de esa naturaleza no corresponde en todos los casos a la autoridad; por ejemplo, el instrumento público notarial o los títulos de crédito que se crean en el ámbito privado de una relación obligatoria; toda vez que, como se evidenció, conforme al artículo 114 de la ley referida, no es la Profeco la que determina, per se, que el dictamen constituye un título ejecutivo, sino que la determinación al respecto concierne a la autoridad judicial, y siempre y cuando dicho dictamen revista los caracteres de un título de esa naturaleza.

45. En ese orden de ideas, también es infundado el argumento de la persona jurídica promovente respecto a que los artículos reclamados transgreden los principios de legalidad y seguridad jurídica, porque –a su juicio– la Profeco no cuenta con facultades expresas que le faculten a emitir actos de esa naturaleza, porque los títulos ejecutivos son actos que expresan la voluntad unilateral de quien interviene en su creación, lo que no ocurre con el referido dictamen.

46. Contrariamente a lo que afirma la parte quejosa, como ya se precisó, el carácter de título ejecutivo que la ley otorga al dictamen emitido por la Procuraduría Federal del Consumidor está condicionado a que la autoridad judicial determine si cumple o no con los requisitos previstos por el legislador.

47. Es así que los proveedores o prestadores de servicios podrán ofrecer pruebas, oponer excepciones, así como hacer valer las defensas que estimen convenientes ante dicha autoridad, tanto respecto al monto determinado como en relación a la obligación contractual incumplida, con el propósito de demostrar que ésta no es cierta, exigible o líquida.

48. Aunado a lo anterior, la quejosa soslaya que previamente a la emisión del dictamen, los proveedores o prestadores de servicios tienen la posibilidad de ser escuchados y ofrecer pruebas ante la propia Profeco, ya que el artículo 114 impugnado establece que el dictamen respectivo debe hacerse del conocimiento de las partes para que manifieste lo que a su derecho convenga.

49. Al respecto, esta Primera Sala destaca que el referido dictamen al provenir de una autoridad, debe contener el análisis fundado y motivado de las pruebas idóneas y suficientes que justifiquen la determinación de la obligación contractual incumplida cierta, líquida y exigible, al ser dichas características determinantes para afirmar la existencia de un título ejecutivo y cuya existencia corresponde constatar en cada caso a la autoridad judicial, de manera que en todos los casos en que un justiciable acuda a la vía ejecutiva y presente con la demanda uno o varios documentos, con la afirmación de que en ellos consta un título ejecutivo, por contener un crédito cierto, líquido y exigible, el juzgador está obligado a determinar, en ejercicio de la función jurisdiccional, si por el contenido de los documentos aportados se encuentran o no reunidos los requisitos necesarios para configurar un título ejecutivo, y con base en el resultado de su análisis, que debe ser profundo, detenido y exhaustivo, por las consecuencias que puede acarrear su decisión, emitir el auto de *exequendum* o negar el despacho de ejecución pedido, para que queden a salvo los derechos del actor en la vía procesal que sí sea procedente.

50. Consecuentemente, la emisión del dictamen cuestionado, además de llevarse a cabo en el marco de un procedimiento reglado en el que los proveedores o prestadores de servicios pueden ser oídos y aportar las pruebas que a su interés convengan, no genera inseguridad jurídica, al quedar expedita la posibilidad de impugnar en sede judicial el dictamen

respectivo, presentar las pruebas y oponer las excepciones correspondientes, por lo que la emisión del dictamen no impide que alguna de las partes pueda acudir a los tribunales ordinarios a defender sus intereses, ni mucho menos implica que dicha autoridad administrativa suplante las funciones que corresponden a los órganos judiciales.

51. De manera que los preceptos impugnados están inmersos en el marco del procedimiento conciliatorio previsto en la Ley Federal de Protección al Consumidor, y que este último constituye precisamente un mecanismo alternativo de solución de controversias, cuyo asidero constitucional se encuentra en el artículo 17 de la Ley Fundamental.

52. Luego, es claro que los artículos 114, 114 Bis y 114 Ter, de la Ley Federal de Protección al Consumidor, lejos de vulnerar los derechos fundamentales de legalidad y seguridad jurídica, los hacen patentes, pues reconocen la posibilidad de que los proveedores y/o prestadores de servicios, como la quejosa, acudan ante los tribunales ordinarios a defender sus intereses e impugnar el documento a que se atribuya la calidad de prueba preconstituida, donde estará en condiciones de ofrecer las pruebas y oponer las excepciones que estime conducentes.

53. Por otra parte, no asiste razón a la recurrente cuando aduce que se deja en manos de una autoridad administrativa carente de competencia, la facultad de atribuir a un acto administrativo la calidad de título ejecutivo, pues ya se demostró que no es así, además, ya que existe mandamiento constitucional expreso para que las leyes prevean mecanismos alternativos para la solución de controversias (siendo justo en el marco de un tipo de procedimiento de esta naturaleza en donde encuentra su funcionalidad de los preceptos impugnados); y, por otro lado, la facultad de la Profeco para emitir el dictamen a que se hace referencia no supone una suplantación de funciones en relación con los

tribunales, ni mucho menos veda la posibilidad de que los justiciables acudan ante ellos para defender sus derechos e intereses.

54. En este sentido, tampoco asiste razón a la quejosa cuando afirma que la facultad de emitir el dictamen a que se refiere el artículo impugnado excede las facultades de la autoridad administrativa, porque **la facultad prevista en los preceptos impugnados resulta compatible con el objeto para el cual fue creada la Profeco**, mismo que, en términos del artículo 1º del ordenamiento impugnado, consiste en promover y proteger los derechos y cultura del consumidor y procurar la equidad, certeza y seguridad jurídica en las relaciones entre proveedores y consumidores.

55. De manera que el dictamen emitido por dicho organismo puede considerarse título ejecutivo cuando la obligación contractual incumplida que en él se consigne, sea cierta, exigible y líquida, lo que constituye uno de esos elementos o herramientas legalmente previstos que la Profeco debe brindar a los consumidores para fortalecer la seguridad jurídica en las operaciones comerciales que realicen.

56. De ahí que los preceptos impugnados no vulneran el principio de seguridad jurídica, al establecer un procedimiento reglado que permite a los justiciables conocer con certeza el alcance de las atribuciones de la Profeco en la conciliación seguida ante dicho organismo, así como las características que deben colmarse para considerar que el dictamen emitido por dicha autoridad constituye un título ejecutivo, evitando con ello la arbitrariedad.

57. En efecto, el principio de seguridad jurídica reconocido en el artículo 16 de la Constitución Federal ha sido entendido por esta Suprema Corte de Justicia de la Nación en el sentido de que las normas jurídicas deben ser ciertas y claras, de manera que las personas sepan a qué atenerse

en caso de su inobservancia, los elementos mínimos para hacer valer sus derechos, y las facultades y obligaciones de la autoridad, para evitar arbitrariedades o conductas injustificadas.

58. Lo anterior no implica que el legislador esté obligado a establecer en un solo precepto legal todos los supuestos y consecuencias de la norma, dado que tales elementos pueden, válidamente, consignarse en diversos artículos del propio ordenamiento legal, e inclusive en distintos cuerpos normativos, en tanto no existe ninguna disposición constitucional que establezca lo contrario.[6]

59. En el caso, ya se precisó que el procedimiento de conciliación seguido ante la Profeco se encuentra en los artículos 111 a 116 de la Ley Federal de Protección al Consumidor, mismos que delimitan, los plazos, términos, efectos y características a que debe estar sujeto dicho procedimiento, así como las actuaciones que puede llevar a cabo la Profeco dentro de dicho procedimiento.

60. Por tanto, los preceptos impugnados no vulneran el principio de seguridad jurídica, al establecer un procedimiento con los elementos mínimos para que tanto los proveedores o prestadores de servicios como los consumidores, conozcan el alcance de las facultades que dicho organismo tiene dentro del procedimiento de conciliación, así

---

[6] En ese sentido, resulta ilustrativa la jurisprudencia de la Segunda Sala 2a./J. 144/2006, que esta Primera Sala comparte, de rubro y texto siguientes: "**GARANTÍA DE SEGURIDAD JURÍDICA. SUS ALCANCES.** La garantía de seguridad jurídica prevista en el artículo 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, no debe entenderse en el sentido de que la ley ha de señalar de manera especial y precisa un procedimiento para regular cada una de las relaciones que se entablen entre las autoridades y los particulares, sino que debe contener los elementos mínimos para hacer valer el derecho del gobernado y para que, sobre este aspecto, la autoridad no incurra en arbitrariedades, lo que explica que existen trámites o relaciones que por su simplicidad o sencillez, no requieren de que la ley pormenorice un procedimiento detallado para ejercer el derecho correlativo. Lo anterior corrobora que es innecesario que en todos los supuestos de la ley se deba detallar minuciosamente el procedimiento, cuando éste se encuentra definido de manera sencilla para evidenciar la forma en que debe hacerse valer el derecho por el particular, así como las facultades y obligaciones que le corresponden a la autoridad".- Consultable en la Novena Época del Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, tomo XXIV, octubre de 2006, página 351, registro 174094.

como las características que deben colmarse para considerar que el dictamen emitido por la autoridad constituye un título ejecutivo, evitando con ello la arbitrariedad.

61. En suma, los artículos impugnados no vulneran el principio de seguridad jurídica por facultarse a la Profeco para emitir un dictamen con el carácter de título ejecutivo no negociable, a favor de los consumidores.

62. Por otra parte, se desestima el argumento donde la quejosa impugna la constitucionalidad de los artículos 114, 114 Bis y 114 Ter, de la Ley Federal de Protección al Consumidor, sobre la base de una inadecuada motivación legislativa, ya que la facultad de la Profeco para emitir el dictamen a que se refiere el precepto impugnado no adolece de motivación legislativa, tal y como enseguida se demostrará.

63. En la Séptima Época del Semanario Judicial de la Federación, se integró jurisprudencia[7] relativa a que el deber de motivación de los actos de la autoridad legislativa se satisface cuando las leyes se refieren a relaciones sociales que reclaman ser jurídicamente reguladas; sin embargo, en la Novena Época, este Alto Tribunal matizó y desarrolló el criterio aludido, al resolver la controversia constitucional 32/2007,[8] de la

[7] En ese sentido, véase la jurisprudencia invocada en la demanda de amparo, de rubro y texto: "FUNDAMENTACIÓN Y MOTIVACIÓN DE LOS ACTOS DE AUTORIDAD LEGISLATIVA. Este Tribunal Pleno ha establecido que por fundamentación y motivación de un acto legislativo, se debe entender la circunstancia de que el Congreso que expide la ley, constitucionalmente esté facultado para ello, ya que estos requisitos, en tratándose de actos legislativos, se satisfacen cuando actúa dentro de los límites de las atribuciones que la Constitución correspondiente le confiere (fundamentación), y cuando las leyes que emite se refieren a relaciones sociales que reclaman ser jurídicamente reguladas (motivación); sin que esto implique que todas y cada una de las disposiciones que integran estos ordenamientos deben ser necesariamente materia de una motivación específica". Consultable en la Séptima Época del Semanario Judicial de la Federación, Volumen 181-186, Primera Parte, página 239 y registro 232351.

[8] Poder Judicial del Estado de Baja California. 20 de enero de 2009. Once votos en relación con los puntos resolutivos de la sentencia respectiva y mayoría de nueve votos en favor del criterio contenido en esta tesis. Disidentes: Margarita Beatriz Luna Ramos y José Fernando Franco González Salas. Ponente: José Ramón Cossío Díaz. Secretarios: Roberto Lara Chagoyán, Israel Flores Rodríguez y Óscar Palomo Carrasco.

cual derivó la jurisprudencia P./J. 120/2009, de rubro: ***"MOTIVACIÓN LEGISLATIVA. CLASES, CONCEPTO Y CARACTERÍSTICAS"***.[9]

64. Conforme a ese precedente, los tribunales constitucionales están llamados a revisar la motivación de ciertos actos y normas provenientes de los Poderes Legislativos. Dicha motivación puede ser de dos tipos: reforzada y ordinaria.

65. La motivación reforzada es una exigencia que se actualiza cuando se emiten ciertos actos o normas en los que puede llegarse a afectar algún derecho humano u otro bien relevante desde el punto de vista constitucional, y precisamente por el tipo de valor que queda en juego, es indispensable que el ente que emita el acto o la norma razone su necesidad en la consecución de los fines constitucionalmente legítimos, ponderando específicamente las circunstancias concretas del caso.

66. Tratándose de las reformas legislativas, la exigencia debe ser desplegada cuando se detecta alguna "categoría sospechosa", es decir, algún acto legislativo en el que se ven involucrados determinados valores constitucionales que eventualmente pueden ponerse en peligro con la implementación de la reforma o adición de que se trate. En estos supuestos se estima que el legislador debió llevar un balance cuidadoso entre los elementos que considera como requisitos necesarios para la emisión de una determinada norma o la realización de un acto, y los fines que pretende alcanzar.

67. Además, la motivación reforzada implica el cumplimiento de los siguientes requisitos: a) La existencia de los antecedentes fácticos o circunstancias de hecho que permitan colegir que procedía crear y aplicar las normas correspondientes y, consecuentemente, que está

[9] Consultable en la Novena Época del Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XXX, diciembre de 2009, página 1255 y registro 165745.

justificado que la autoridad haya actuado en el sentido en el que lo hizo; y, b) La justificación sustantiva, expresa, objetiva y razonable, de los motivos por los que el legislador determinó la emisión del acto legislativo de que se trate.

68. Por el contrario, la motivación ordinaria tiene lugar cuando no se presenta alguna "categoría sospechosa", esto es, cuando el acto o la norma de que se trate no tiene que pasar por una ponderación específica de las circunstancias concretas del caso porque no subyace algún tipo de riesgo de merma de algún derecho humano.

69. Ese tipo de actos, por regla general, ameritan un análisis poco estricto por parte de la Suprema Corte, con el fin de no vulnerar la libertad política del legislador. En efecto, en determinados campos —como el económico, el de la organización administrativa del Estado y, en general, en donde no existe la posibilidad de disminuir o excluir algún derecho humano— un control muy estricto llevaría al juzgador constitucional a sustituir la función de los legisladores a quienes corresponde analizar si ese tipo de políticas son las mejores o resultan necesarias.

70. En el caso, la facultad prevista en los artículos 114, 114 Bis y 114 Ter, de la Ley Federal de Protección al Consumidor, que facultan a la Profeco para emitir un acuerdo de trámite que contenga el dictamen, aunado a la condición de que dicho documento se considere título ejecutivo siempre que en él se consigne una obligación contractual incumplida, cierta, exigible y líquida, lo que tendrá que ser constatado por la autoridad judicial, no ponen en riesgo de manera directa algún derecho humano, ni entrañan alguna “categoría sospechosa” que ameriten exigir una motivación reforzada para reconocer su constitucionalidad.

71. En efecto, la facultad de referencia se inscribe, por una parte, en el marco del procedimiento conciliatorio previsto en los preceptos impugnados, que como ya fue esclarecido en esta ejecutoria, tienden a hacer efectivo el mandato previsto en el artículo 17 de la Constitución Federal relativo a que las leyes prevean mecanismos alternativos de solución de conflictos. De igual forma, la emisión del dictamen en cuestión atiende a las facultades con las que está investida la Profeco para procurar el equilibrio entre los proveedores o prestadores de servicios y los consumidores, lo que, a juicio de esta Primera Sala, supera un escrutinio constitucional ordinario.

72. Para demostrar lo anterior, debe tenerse en cuenta que la finalidad del legislador fue dotar de herramientas a la Profeco, a fin de hacer efectiva y eficiente la protección a los consumidores. De ahí que se fortaleciera el alcance probatorio del dictamen técnico emitido por aquélla, pues si el mismo contiene una obligación contractual incumplida, cierta, exigible y líquida, a juicio del citado organismo, entonces, debe considerarse como un título ejecutivo no negociable, en favor del consumidor, con el objeto de un equilibrio y procurar la resolución más clara y expedita de las controversias surgidas entre ambas partes.

73. Por lo anterior fue que se facultó a la Profeco para que, a su criterio, determine si el proveedor o prestador de servicios incumplió con una obligación contractual y que por virtud de ello, existe una deuda cierta, líquida y exigible; hecho lo cual, el dictamen en que se consignen esos elementos puede ser considerado como un título ejecutivo y, en términos del artículo 1391 del Código de Comercio, trae aparejada ejecución.

74. La motivación de referencia, supera la exigencia constitucional prevista en el artículo 16 de la Ley Fundamental, aplicable a los actos legislativos, pues además de regular una necesidad social

jurídicamente relevante (a saber, la resolución clara y expedita de las controversias surgidas ante la Profeco) haya su razonabilidad en la búsqueda del legislador federal de fortalecer a dicho organismo en su objeto de proteger a los consumidores, así como procurar el equilibrio y la equidad frente a los proveedores o prestadores de bienes o servicios.

75. Sin que los cambios normativos tornen arbitraria la facultad en cuestión, pues como ya fue precisado, la emisión del dictamen respectivo debe colmar los requisitos de fundamentación y motivación de todo acto de autoridad, por lo cual debe contener el análisis de las pruebas idóneas y suficientes que justifiquen la determinación de la obligación contractual incumplida cierta, liquida y exigible, al ser dichas características determinantes para afirmar la existencia de un título ejecutivo y cuya existencia corresponde constatar en cada caso a la autoridad judicial.

76. **Revisión adhesiva.** Dadas las conclusiones alcanzadas, debe declararse **sin materia la revisión adhesiva**, al haber desaparecido la condición a la que estaba sujeto el interés de la autoridad adherente. Apoya lo anterior la jurisprudencia 1a./J. 71/2006, sustentada por esta Primera Sala, cuyo rubro establece: ***“REVISIÓN ADHESIVA. DEBE DECLARARSE SIN MATERIA AL DESAPARECER LA CONDICIÓN A LA QUE SE SUJETA EL INTERÉS DEL ADHERENTE.”***[10]

77. **Reserva de jurisdicción.** Finalmente, procede reservar jurisdicción al Tribunal Colegiado que previno en el conocimiento del asunto, a fin de que se pronuncie respecto de los temas de legalidad que la parte quejosa hizo valer en su recurso de revisión, relacionados con el acto de aplicación de las normas impugnadas.

[10] Consultable en la Novena Época del Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, tomo XXIV, página 266, con número de registro 174011.

78. En suma, este Tribunal Constitucional considera que debe negarse la protección constitucional respecto de los artículos 114, 114 Bis y 114 Ter, de la Ley Federal de Protección al Consumidor, declarar sin materia la revisión adhesiva y reservar jurisdicción al Tribunal Colegiado que previno en el conocimiento del asunto, a fin de que se ocupe de los temas de legalidad subsistentes.

    En consecuencia, esta Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nacionz.