

## EXHORTO FRONTERIZO. ALGUNAS EXPERIENCIAS EN LA ZONA FRONTERIZA CIUDAD JUÁREZ-EL PASO\*

### *ROGATORY LETTER BORDER. SOME EXPERIENCES IN THE BORDER AREA JUAREZ CITY-EL PASO*

Jorge Alberto SILVA SILVA\*\*

**RESUMEN:** El autor examina el artículo 7o. de la Convención Interamericana sobre Exhortos o Cartas Rogatorias en lo relacionado con la cooperación judicial entre tribunales de Ciudad Juárez-El Paso, Texas. Asimismo, dicho autor analiza los significados de zona fronteriza, la aceptación de asuntos de familia, los medios directos de comunicación entre tribunales, la legalización, así como una reserva interpuesta por Estados Unidos a los medios de cooperación.

**ABSTRACT:** *The author examines article 7o. of the Inter-American Convention on Letters Rogatory in regard to judicial cooperation between courts in Juárez City-El Paso, Texas. Also, this author analyzes the meanings of border area, acceptance of family matters, the direct means of communication between courts, the legalization, as well as a reservation filed by United States on judicial international cooperation.*

**Palabras clave:** Cartas rogatorias, zona fronteriza, asuntos de familia, legalización.

**Keywords:** *Letters rogatory, border areas, family matters, legalization.*

---

\* Artículo recibido el 9 de octubre de 2015 y aceptado para su publicación el 23 de marzo de 2016.

\*\* Profesor de Derecho de los conflictos; investigador nacional Conacyt, nivel III; presidente de la Asociación Nacional de Profesores de Derecho Internacional Privado.

SUMARIO: I. *Introducción*. II. *Problema central, objeto de esta exposición y delimitantes*. III. *Metodología*. IV. *Algunas precisiones semánticas*. V. *El tema de las pruebas. Lo extraordinario de la zona investigada*. VI. *Consideraciones finales*.

## I. INTRODUCCIÓN

La Convención Interamericana sobre Exhortos o Cartas Rogatorias fue aprobada en Panamá en 1975 dentro del marco de la Conferencia Especializada Interamericana sobre Derecho Internacional Privado (CIDIP). México la adoptó en 1978, y Estados Unidos, en 1986 (me estaré refiriendo a ésta como la Convención).<sup>1</sup>

La Convención regula la cooperación entre los Estados signantes por medio del exhorto o carta rogatoria, también denominada “comisión rogatoria”. Se enfoca en asuntos de naturaleza civil y comercial respecto de actos de mero trámite (notificaciones, citaciones o emplazamientos), así como sobre recepción y obtención de pruebas de informes en el extranjero, excluyendo aquellos “actos que impliquen ejecución coactiva”.<sup>2</sup> Asimismo, la Convención incluye requisitos, medios de transmisión, documentos que deben de acompañar las solicitudes, pero —en especial— contempla un artículo que señala lo siguiente: “Artículo 7. Los tribunales de las zonas fronterizas de los Estados Partes podrán dar cumplimiento a los exhortos o cartas rogatorias previstos en esta Convención en forma directa, sin necesidad de legalizaciones”.<sup>3</sup>

En esta exposición le denominaré simplemente “exhorto fronterizo”. Para su análisis, este artículo puede dividirse en diferentes segmentos o componentes, que entre otros comprende:

---

<sup>1</sup> El presente documento comprende parte del informe presentado en el Segundo Taller de Cooperación Procesal Internacional, auspiciado por la Secretaría de Relaciones Exteriores (SRE) y presentado el 18 de agosto de 2014. Agradezco la invitación a la Dirección General de Asuntos Jurídicos de la SRE para participar en el Segundo Taller de Cooperación Procesal Internacional.

<sup>2</sup> Esta vía de transmisión no comprende el caso de exhortos en los que se pida la ejecución de una sentencia ni medidas cautelares.

<sup>3</sup> El texto quedó redactado en español, francés, inglés y portugués, según se ve en el artículo 25. En inglés quedó de la siguiente manera: “courts in border areas of the States Parties may directly execute the letters rogatory contemplated in this Convention and such letters shall not require legalization”.

- a) En relación con los órganos requirentes y requeridos de la cooperación, sólo atiende a los tribunales ubicados en las zonas fronterizas.
- b) Se reduce a los exhortos relacionados con las materias civil o comercial.
- c) Con respecto al tipo de cooperación internacional, únicamente contempla actos de mero trámite y obtención de pruebas.
- d) Autoriza a los tribunales fronterizos para actuar por medio de una comunicación directa, eximiéndoles, en consecuencia, del envío o traslado del exhorto o carta rogatoria por medios indirectos, e incluso están autorizados para acordar directamente el modo de ejecución.
- e) Exime a los exhortos y toda documentación requerida del empleo de las clásicas legalizaciones o autenticaciones.<sup>4</sup>

En términos un tanto similares se encuentra la Convención Interamericana sobre Tráfico Internacional, signada por México en 1994, cuyo texto prescribe: “Artículo 27. Las autoridades competentes de las zonas fronterizas de los Estados Parte podrán acordar, directamente y en cualquier momento, procedimientos de localización y restitución más expeditos que los previstos en la presente Convención y sin perjuicio de ésta”.<sup>5</sup>

En esta exposición me enfocaré sobre la Convención Interamericana sobre Exhortos, pero sólo en lo que se refiere al exhorto fronterizo o carta rogatoria fronteriza (específicamente lo prescrito en el citado artículo 7o.).

Mi objeto de atención en este artículo comprende dos apartados, a saber: 1) una reformulación del citado texto de la Convención, y 2) una exposición que explique cómo ha sido ejecutado el exhorto fronterizo en el tiempo y espacio que adelante defino.

---

<sup>4</sup> Cabe señalar que esta disposición es propia del genio latinoamericano que se gestó en las negociaciones de esta Convención. No se trata de un artículo que hubiera sido copiado, importado o inspirado de algún texto europeo o de algún otro lugar, sino que nació y se conformó dentro de las negociaciones de CIDIP. Su padre es América, no Europa.

<sup>5</sup> En la negociación de esta Convención, los delegados por México fueron Víctor Carlos García Moreno, María Elena Mansilla y Jorge Alberto Silva. Yo fui quien propuso esta disposición para este Convenio, y se redactó por el delegado uruguayo Eduardo Tellechea y por su servidor.

## II. PROBLEMA CENTRAL, OBJETO DE ESTA EXPOSICIÓN Y DELIMITANTES

El área o campo que cubre esta exposición comprende dos apartados, los cuales sintetizo en los términos siguientes:

- a) Una reformulación del texto convencional citado (artículo 7o.).
- b) Una explicación de cómo está funcionando el exhorto fronterizo en el área Ciudad Juárez y El Paso.

Cabe especificar los delimitantes de esta exposición:

- a) Sólo atiende al funcionamiento del mencionado tipo de exhorto entre Estados Unidos y México.
- b) En cuanto a su esfera de aplicación real, únicamente comprende un área de la frontera norte de México, aunque para ciertos aspectos ilustrativos hago alusión a otros lugares.
- c) Su esfera de aplicación se reduce a las actividades de los tribunales de Ciudad Juárez, Chihuahua (México), y El Paso, Texas (Estados Unidos). Me hubiera gustado comprender el área de Tijuana (México)-San Diego (California), donde ya he trabajado parte de este tema, pero el problema fue no haber dispuesto del tiempo suficiente para concluirlo.
- d) Al lado del reducido campo de aplicación práctica reformulo con mayor amplitud el exhorto fronterizo. No es una reformulación omnicompreensiva, pues la reduzco a algunos apartados relacionados con las prácticas observadas en la zona geográfica citada y que utilizo como columna vertebral para el desarrollo de esta exposición.

## III. METODOLOGÍA

Esta exposición, con su doble objeto expositivo (teórico y práctico), ha requerido de un marco teórico, de informes apegados a la realidad y los datos obtenidos de una obligada consulta bibliohemerográfica sobre el tema, que es sumamente escasa (no hay mucho escrito o suficiente sobre el citado artículo). Otra fuente de información fue la consulta de precedentes judiciales, especialmente derivados de juicios de amparo, siendo el *Semanario*

*Judicial de la Federación* (antes *Ius*) de la Suprema Corte de Justicia de la Nación el privilegiado. Cabe decir que es poco o nada lo que sobre esta disposición se ha producido.

A pesar de la pobreza bibliohemerográfica<sup>6</sup> y de precedentes oficiales, de ello no se sigue que se ha carecido de comunicaciones por medio de exhortos en la mencionada zona fronteriza de México, como se aprecia de los informes proporcionados por los jueces encuestados.<sup>7</sup>

Para conocer los resultados prácticos que aquí presento, la fuente de información principal ha sido por doble vía: 1) la consulta a abogados litigantes que han empleado este medio de cooperación judicial internacional, y 2) la consulta a jueces civiles y familiares en Ciudad Juárez. Al lado de éstos y a pesar del breve tiempo que se me concedió, he contado con la colaboración de juristas expertos en otros países que iré mencionando, enriqueciendo mi base de datos con información complementaria.

Para obtener los resultados del actuar de los jueces y abogados de Ciudad Juárez (el Distrito Bravos), elaboré un cuestionario rogándoles su auxilio para integrarlo a este informe que hoy presento.<sup>8</sup> Desgraciadamente, no todos los jueces cooperaron con esta investigación.

Estoy consciente de que los datos aportados por abogados y jueces deben ser complementados con los otros medios a que me referí al inicio, en especial marcos teóricos, precedentes judiciales y datos histórico-legislativos. En la integración de todo el material he procurado contrastar lo obtenido con lo que existe en otros lugares.

El cuestionario dirigido a jueces y abogados no fue cerrado ni muy formalizado, sino que fue más abierto para infundir confianza y que proporcionaran los datos solicitados. No pedí números exactos ni nombres de personas ni datos que los llevaran varios años atrás (lo que haría difícil la

---

<sup>6</sup> La fuente bibliohemerográfica puede constatarse en las citas que hago al pie de página de este documento.

<sup>7</sup> Lo dicho por los jueces resulta de gran importancia para el derecho internacional, sobre todo si se atiende al hecho de que de acuerdo a la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados (artículo 31.3, inciso *b*), la práctica seguida en la aplicación de un tratado debe de ser tomada en cuenta al momento de interpretar.

<sup>8</sup> Aquí debo agradecer personalmente a la licenciada Patricia Martínez Téllez, titular del Juzgado Cuarto Familiar, del Distrito Bravos Chihuahua, con cabecera en Ciudad Juárez, el auxilio para obtener diversos datos incorporados a este informe, así como a la licenciada Patricia Royval y otros jueces que ocultaron su nombre. Existen otros abogados que me han pedido discrecionalidad con sus nombres.

producción de informes), sino que lo único que solicité se retrotrae a dieciocho meses aproximadamente (desde inicios del 2013 a julio de 2014).<sup>9</sup>

Aunque pude haber solicitado el informe al Supremo Tribunal de Justicia, no lo hice debido a lo apretado del plazo de que disponía para elaborar este informe, plazo dentro del cual los miembros del Poder Judicial tomaron sus vacaciones.

El informe anual de labores 2013 que presentó el presidente del Supremo Tribunal de Justicia del Estado de Chihuahua no me ayudó mucho, pues parece confundir exhortos con cartas rogatorias, no hace distinción entre exhortos dentro del Estado —nacionales e internacionales— y tampoco cita a los fronterizos.<sup>10</sup>

#### IV. ALGUNAS PRECISIONES SEMÁNTICAS

Al trabajar con textos escritos se impone una interpretación previa de la Convención, sobre todo para precisar el campo sobre el que trabajan los jueces. A partir de esta premisa, cabe señalar que el texto fuente de la Convención (el artículo 7o.) en que se apoya el exhorto fronterizo es bastante vago. En este sentido, preguntémonos tan sólo los siguientes aspectos: ¿qué

---

<sup>9</sup> En general, procuré obtener los siguientes datos: número de exhortos fronterizos enviados a El Paso; número de exhortos recibidos de El Paso; tipo de actos de cooperación solicitados (por ejemplo, emplazamientos, citaciones, notificaciones, obtención de actos de prueba, etcétera); tiempo aproximado que tarda en diligenciarse en México un exhorto fronterizo y tiempo que tarda en Estados Unidos; número de exhortos rechazados y cumplimentados, así como la razón del rechazo, si la ha habido; uno o dos ejemplos (descripción breve) de pedimentos raros o extraordinarios (cosas que en su apreciación fueran raras); conocer quién hace el traslado de la carta (¿se envía por medio del juzgado, del actor o del demandado?, ¿transmisión por conducto de un particular interesado o transmisión por medio oficial?); saber si se legalizan o apostillan los exhortos; reconocer si se emplean los formatos que prevé el Protocolo Adicional a la Convención Interamericana sobre Exhortos o Cartas Rogatorias; en la versión de cada juez, conocer cuáles han sido los problemas surgidos en la aplicación de la Convención de Panamá, incluido su Protocolo (por ejemplo, recursos interpuestos). Pedí una descripción breve, a fin de conocer las observaciones de cada juez al comparar este tipo de exhortos con los que se realizan fuera de la zona fronteriza (¿les ha beneficiado?). Hubo abogados que me facilitaron copia completa de algunos expedientes, lo que es de agradecer.

<sup>10</sup> En su parte central, el informe anota lo siguiente: “se atendieron 781 exhortos, abrieron 233 cuadernillos de ejecución de ejecutorias de amparo, ocho cartas rogatorias, cuatro excitativas de justicia, tres restitución de menores y se atendieron a más de 267 personas para su orientación”. Chihuahua, s/c, enero de 2014.

se quiere decir con la expresión “zona fronteriza”? ¿el enunciado de la Convención incluye asuntos familiares y del trabajo?, ¿es posible que el traslado de un exhorto lo pueda realizar un particular interesado?, ¿si no es necesario legalizar, será necesario apostillar?, ¿a qué acuerdos directos se puede llegar entre tribunales?, etcétera. Se trata de algunos problemas cuya respuesta se puede obtener de la interpretación de las expresiones lingüísticas insertas en la Convención.

Tomando en cuenta los datos obtenidos (y luego de su sistematización), procuro conformar una respuesta a estas interrogantes.

### 1. *Zona fronteriza*

La Convención alude a “los tribunales de las zonas fronterizas de los Estados Partes...”. ¿Qué se entiende por “zona fronteriza”? Carecemos de un significado específico; ni siquiera contamos en la Convención con una declaración interpretativa mexicana relacionada con esta expresión,<sup>11</sup> produciéndose una vaguedad. Ante ésta, trataré de puntualizar algunas propiedades lingüísticas y de contexto que me permitan conformar un significado, comenzando con la lingüística jurídica mexicana.

Tomemos nota que una zona (ζώνη) es una franja de terreno o territorio delimitada por características y criterios jurídicos especiales; se trata de precisiones que el derecho mismo caracteriza para efectos especiales. Asimismo, la zona puede encontrarse dentro del territorio de un mismo Estado o comprender espacios en diversos Estados. Como se trata de una convención internacional, entonces cabe inferir que la zona a que alude el artículo 7o. es una zona fronteriza en dos Estados de la comunidad internacional. Se trata de una zona que cubre dos espacios geográficos: uno en México, y otro en Estados Unidos; es decir, uno al lado del otro, conformando, para ciertos y específicos efectos jurídicos, una zona fronteriza en dos Estados de la comunidad internacional. De esta manera, tenemos hasta aquí una descripción física (territorial), aunque muy amplia y carente de precisión. Por ello, presentaré enseguida los significados que el derecho de fuente interna y el convencional internacional le otorgan,

---

<sup>11</sup> Al lado de las reservas, una declaración interpretativa aclara el significado de ciertos términos de un tratado, siempre y cuando no excluya o modifique el tratado, pues entonces será una reserva. Una declaración de este tipo se formula por un Estado al momento de aceptar el tratado.

lo que no servirá de mucho, por lo que la precisión significativa girará en torno al concepto que puede inferirse del artículo 7o. de la Convención.

### A. *Examen de la expresión en la lingüística jurídica mexicana*

Comenzaré por explorar la palabra “zona” en la lingüística jurídica mexicana, la empleada internamente en el derecho mexicano. En México se suele hablar de diferentes tipos de zonas (me refiero a esta expresión lingüística), dentro de las que cabe tomar en cuenta las zonas terrestres, para diferenciarlas de las espaciales (empleadas en la aeronavegación). Enumero algunos de los referentes lingüísticos a que alude el orden jurídico mexicano a propósito de “zonas”, con la finalidad de acercarme y tratar de encontrar en ellos un concepto jurídico de zona fronteriza, empleada en la Convención. Digo construir, porque hasta la fecha no he encontrado ninguna construcción oficial ni doctrinal sobre esta expresión.

Dentro del derecho de fuente interna mexicana, una “zona” suele referir a diversos conceptos y significados, como los siguientes:

- a) Al hablar de “zona de tránsito” se quiere aludir a un espacio localizable en puertos y aeropuertos, como zonas previas a los agentes que realizan el control estatal.<sup>12</sup>
- b) La Ley de Puertos aludía a una “zona de desarrollo”.<sup>13</sup>

<sup>12</sup> Alejandro del Valle Gálvez explica su concepto: “Por lo que hace a las instalaciones aeroportuarias, estas zonas son conocidas bajo denominaciones muy diversas: «zonas estériles»; «zonas de espera», concepto acuñado en Derecho francés para referirse a lugares y ubicaciones para personas que desean formalizar su entrada en el territorio de la república, y que pueden incluir instalaciones próximas al aeropuerto, con un estatuto uniforme; «zonas de tránsito», generalizadamente usada para el trasbordo de pasajeros con conexión internacional de vuelos, pero sin obligatoriamente intención de entrar en el país donde se encuentra el aeropuerto; «zona de rechazos, de rechazados o inadmitidos», para referirse al lugar previo a la salida o expulsión de personas de un país. Es quizás más común referirse al conjunto variado de espacios que se dan en los aeropuertos internacionales como «zonas internacionales». Valle Gálvez, Alejandro del, “Las zonas internacionales o zonas de tránsito de los aeropuertos, ficción liminar fronteriza”, *Revista Electrónica de Estudios Internacionales*, núm. 9, 2005.

<sup>13</sup> “...el lugar de la costa o ribera habilitado como tal por el Ejecutivo Federal para la recepción, abrigo y atención de embarcaciones, compuesto por el recinto portuario y, en su caso, por la zona de desarrollo, así como por accesos y áreas de uso común para la navegación interna y afectas a su funcionamiento; con servicios, terminales e instalaciones,



- c) La Constitución introduce la expresión “zona económica exclusiva”. El artículo 27 constitucional, así como el artículo 568, fracción II, del CFPC, aluden a esta zona.<sup>14</sup> A su vez, la Ley Federal del Mar hace referencia a “zona marina mexicana”, muy similar a la zona económica exclusiva.
- d) Otras leyes aluden a “zona federal”; es decir, un espacio de terreno asentado en el territorio mexicano estimado como federal para ciertos efectos especiales (muelles, aduanas, estaciones de ferrocarril y sus servicios, obras o construcciones).<sup>15</sup>
- e) Algunas leyes fiscales incluyen la llamada “zona franca”; esto es, refiriéndose a un espacio de terreno, normalmente en un puerto, en el que las mercancías pueden quedarse sin necesidad de pago alguno por importación o exportación.
- f) Relacionada con el tema fiscal, a últimas fechas se ha puesto de moda hacer referencia a la “zona de privilegio para el pago del IVA”, sobre todo cuando el Congreso de la Unión (2013) modificó la Ley del Impuesto al Valor Agregado para obligar a quienes se encuentran en las zonas fronterizas a pagar la misma tasa de impuesto que se cubre en el centro del país, descontrolando con ello la economía fronteriza.
- g) El artículo 27, fracción I, constitucional consigna la denominada “zona prohibida” o “zona restringida”, que delimita como una franja de cien kilómetros a lo largo de las fronteras y de cincuenta en las playas, en la que los extranjeros por ningún motivo pueden adquirir el dominio directo sobre tierras y aguas.<sup>16</sup>

públicos y particulares, para la transferencia de bienes y trasbordo de personas entre los modos de transporte que enlaza”. San Martín, Xavier, *Nacionalidad y extranjería*, México, Impresora Barrie, 1954, p. 171.

<sup>14</sup> “Artículo 27... la Nación ejerce en una zona económica exclusiva situada fuera del mar territorial y adyacente a éste, los derechos de soberanía y las jurisdicciones que determinen las leyes del Congreso. La zona económica exclusiva se extenderá a doscientas millas náuticas, medidas a partir de la línea de base desde la cual se mide el mar territorial”.

<sup>15</sup> Tesis, *Semanario Judicial de la Federación*, Quinta Época, t. CIII, p. 319, de rubro “ZONA FEDERAL, QUE DEBE ENTENDERSE POR TAL”.

<sup>16</sup> Existe aprobación de la Cámara de Diputados (2013) modificando esta disposición, que aún no ha entrado en vigor por falta de aprobación en el Senado.

*B. Examen de la expresión en la lingüística jurídica de otros países*

Si revisamos lo que en otros países se designa con la expresión “zona” (el significado lingüístico en otros países), encontramos que en Venezuela su orden jurídico atiende a lo que llama “circuitos judiciales penales fronterizos”, definidos como espacios de competencia o poder (competencia territorial) que se localizan en las zonas que hacen frontera con otro país.<sup>17</sup>

*C. Apreciaciones de la expresión en la lingüística jurídica interna de los Estados*

Cabe retomar los significados que el derecho interno de cada Estado le otorga a la expresión “zona”. En general, no se trata de simples espacios físicos, sino de conceptos jurídicos en los que se suelen tomar en cuenta a estos espacios físicos para conformar uno jurídico; es jurídico por cuanto que en el área designada, la normatividad jurídica de todo un Estado introduce consideraciones normativas especiales, mismas que sólo las leyes internas le atribuyen a los actos producidos en esos lugares.

A mi juicio, ninguno de los conceptos de “zona” a que me he referido, por muy jurídicos que fueran, cabe ser tomado en cuenta para definir el sentido de la expresión jurídica “zona fronteriza” inserta en la Convención Interamericana. La razón es bastante sencilla:

- a) Los conceptos mencionados derivan del derecho de fuente interna de un país y no del derecho convencional internacional, y normalmente están referidos a los actos realizados en esas zonas. Se trata de un concepto de zona dentro de la lingüística jurídica interna de un país.
- b) Tampoco cabe que un concepto conformado internamente para un Estado de la comunidad internacional sea llevado al plano internacional (se internacionalice). Cuando se negoció la Convención, los delegados de cada país representado, seguramente, tuvieron una idea o concepto acerca de “zona fronteriza”, sin pensar, necesariamente, en lo que en un orden jurídico interno de un país se piensa o define como zona, en especial la zona fronteriza.

---

<sup>17</sup> Véase, por ejemplo, la resolución 2414-0001, del 13 de febrero de 2014, expedida por el Tribunal Supremo de Justicia, disponible en: [http://www.tsj.gov.ve/informacion/resoluciones/sp/resolucion.SP\\_0001797.html](http://www.tsj.gov.ve/informacion/resoluciones/sp/resolucion.SP_0001797.html).

- c) El significado de fuente interna tampoco puede ser aceptado, ya que para la interpretación de un tratado no se debe acudir a disposiciones de derecho interno, tal y como lo prevé la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados. Ésta obliga a tomar en cuenta los contextos, las prácticas seguidas a la aplicación de la Convención, así como la buena fe al sentido corriente que haya de atribuirse a sus términos (artículos 31 y siguientes de la Convención de Viena); incluso, a un término de un tratado se le debe dar “un sentido especial si consta que tal fue la intención de las partes”.

Por lo anterior, descarto el significado meramente interno para un significado que debe merecer el texto de un convenio o tratado internacional, como el que es objeto de mi discurso (un significado lingüístico propio para el ámbito convencional internacional).

*D. Análisis de la expresión en la lingüística jurídica establecida en el derecho convencional internacional, salvo en la Convención sobre exhortos*

Si ha de buscarse o construirse un significado más adecuado para la expresión “zona fronteriza”, que se encuentra establecida en la Convención, debe derivar de un significado propio del derecho internacional, uno que se adopte para un tratado entre Estados de la comunidad internacional, el cual se infiera del derecho convencional internacional y no del derecho de fuente interna de cada Estado. El hecho es que este significado internacional tampoco existe.

Debido a esa falta, es necesario conformar un significado adecuado. Comenzaré recordando que algunos convenios internacionales enfatizan en la expresión lingüística “zona”; por ejemplo, se habla de la llamada “zona de libre comercio” en la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio o en el capítulo XX del TLCAN.

Pero este concepto de zona, a pesar de ser propio del derecho convencional internacional, tampoco es admisible para definir la expresión “zona fronteriza” establecida en la Convención Interamericana, ya que en ésta no se pone el acento en el comercio ni en los tipos de actos a realizar en esa zona. Las notas o actos característicos de la zona a que aluden aquellos convenios y tratados no corresponden con los actos o propiedades que debe tener la zona fronteriza inserta en la Convención sobre exhortos.

Además, hay que tomar en cuenta que no se trata sólo del territorio, sino también del tipo de actos o actuaciones a realizar en ese territorio.

En una ocasión, estando en Caracas, Venezuela, impartiendo un curso de Derecho internacional, la profesora Tatiana Maekelt me preguntó qué podía entenderse por “zona fronteriza”, ya que había tenido conocimiento de problemas de interpretación. Le respondí que carecíamos de un concepto ad hoc, incluso hasta la fecha.

### *E. Análisis de la expresión en la Convención Interamericana sobre Exhortos*

Para conformar un significado sobre nuestra expresión lingüística, pudiéramos pensar en un territorio semejante al que otras leyes y tratados han referido, pero que tome en consideración las notas y características propias de los actos jurídicos a realizar en esa zona: aquellos a que se refiere la Convención.

La Convención introduce una regla especial, que es diversa a la que otros tratados o convenios pudieran definir. Aun cuando no existiera tratado que definiera “zona fronteriza”, la de la Convención es especial, pues se refiere exclusivamente a exhortos fronterizos. Así, si fuera una zona fronteriza aduanera, comercial o de cualquier otro tipo, la de la Convención es especial y hace a un lado cualquier otro convenio general que pudiera existir o producirse.

El punto central por el cual hemos de comenzar es la línea fronteriza o *border line*. La frontera solo marca los límites entre dos Estados. A los lados de la línea están las áreas que cubren la zona fronteriza, de ahí que una zona es una franja de territorio. ¿Cuánto? Ése es el problema. Una primera respuesta es todo el territorio de la ciudad en la que se encuentra algún tribunal.

Con respecto a la zona geográfica (el territorio), pensemos en una “zona conurbada” (término propio de la ciencia urbanística). Analicemos un concepto que supone un territorio que comprende varias ciudades o áreas metropolitanas, cada una con gobiernos diferentes, aunque frecuentemente con modo de vida similar de sus habitantes. Una zona conurbada puede conformarse por razón de hecho o por decreto. En México, una zona conurbada ha importado para los servicios públicos (los actos jurídicos a realizar en esa zona). ¿Podría el elemento “conurbación” admitirse para definir la “zona” en la cooperación judicial internacional? ¿Cabría

hablar de zonas adyacentes (solamente separadas por la línea fronteriza) tal vez conurbadas para la cooperación judicial internacional?

Este sentido de conurbación fronteriza nos acerca un poco más a la definición de zona fronteriza (*border line*), especialmente si pensamos en una conurbación de hecho y ubicada a los lados de una línea fronteriza. En la zona norte de México (y otros países), nadie duda que ciertas ciudades (a uno y otro lado de la línea fronteriza norte de México) puedan quedar comprendidas en la zona a que alude la Convención: Tijuana-San Diego o Ciudad Juárez-El Paso. Algo similar se presenta en la municipalidad de Bernardo de Irigoyen (Argentina) y Dionisio Cerqueira (Brasil). Estos ejemplos responden a una nota que caracteriza a la conurbación, pues se trata de poblaciones geográficas, una al lado de la otra, sólo divididas por una línea de poder, aunque en nuestro caso pertenecientes a Estados diferentes de la comunidad internacional. En efecto, cada una con su propio gobierno, pegadas a la línea divisoria.

A pesar de este acercamiento a la definición de zona fronteriza, todavía tenemos la duda respecto a ciertos espacios territoriales en los que ejerce jurisdicción un tribunal, pero resulta que ese tribunal no está en una ciudad que sea precisamente fronteriza, sino que sólo el área o competencia territorial del tribunal llega hasta el límite fronterizo. En este sentido, pongo el acento en los distritos o circuitos judiciales (o cualquier otra denominación) colindantes a uno y otro lado de una línea fronteriza. Se trata de casos en los que sus tribunales no están en ciudades o pueblos colindantes (no son poblaciones conurbadas), pero sí resultan adyacentes los espacios o territorios jurisdiccionales; esto es, los colindantes son los circuitos o distritos judiciales, mas no las poblaciones en que se encuentran los tribunales. Por ejemplo, pensemos en Maracaibo (Venezuela) y Riohacha (Colombia), que no son ciudades colindantes, aunque sí sus circuitos judiciales. Los circuitos de cada tribunal llegan hasta el límite fronterizo, pero en ese espacio mediador no hay habitantes o población, sino sólo una selva.

En el caso mexicano se presenta de forma similar, a manera de ejemplo, lo que acontece entre Ojinaga (Chihuahua) y Presidio (Texas). Aquí, Ojinaga (la población) está en el límite fronterizo, mientras que Presidio sólo es un poblado pequeño, pero sus jueces se encuentran en Marfa, una ciudad distante a 88 millas al norte (más de dos horas sobre la carretera en línea recta). Esto es, físicamente los tribunales no están en ciudades fronterizas, aunque sí sus circuitos o distritos jurisdiccionales.

Con una cierta analogía a estos circuitos, el Tribunal Supremo de Venezuela ha definido las áreas fronterizas en atención al espacio de los estados (federados) y no de los municipios, tal y como me lo comenta la profesora Claudia Madrid, de la Universidad Central de Venezuela. No obstante, de la lectura del decreto se advierte que se trata de una definición producida para asuntos penales y no precisamente derivada de la Convención Interamericana sobre Exhortos.

El profesor Furnish, de la Universidad de Arizona, me llama la atención al hecho de que ha tenido conocimiento de exhortos de este tipo entre tribunales de Hermosillo, Sonora (México), y Phoenix, Arizona (Estados Unidos), ciudades muy distantes una de otra. Según me dice, los sonorenses y los arizonenses sienten estar en una zona fronteriza, aunque lo fronterizo serían los estados federados y no las ciudades en las que se encuentran sus tribunales.

Hasta aquí en la delimitación de la zona fronteriza he pasado de ciudad a circuito judicial y luego a estado federado, lo que supone diferencias en la definición por cuanto que las extensiones de cada zona es diferente, por lo que se requiere de mayores precisiones. Debemos tomar en cuenta que una población y un distrito judicial (o un estado federado) no necesariamente se corresponden con el mismo territorio. Hay ciudades que están dentro de un distrito judicial, pero éste también suele comprender varias ciudades y pequeñas poblaciones. Ciudad Juárez (una ciudad fronteriza), por ejemplo, está dentro del Distrito Judicial Bravos, pero en éste se halla la población de Villa Ahumada, distante a 138 kilómetros del límite fronterizo. El estado de Sonora cuenta con dieciséis distritos judiciales, de los cuales sólo en el distrito llamado Agua Prieta se encuentran varias municipalidades y comisarías. Una de esas municipalidades es el poblado de Agua Prieta, que está en la línea fronteriza.

En fin, el hecho de que la colindancia se produzca entre distritos o circuitos jurisdiccionales (incluso entre estados federados) no parece que sea el concepto que deba inferirse de la Convención, que habla de tribunales. Me inclino más en pensar que se trata de “tribunales que se encuentran en poblaciones fronterizas”,<sup>18</sup> que permiten una mayor comunicación entre uno y otro tribunal, siendo éste el sentido que se pensó durante la negociación de la Convención. Estos espacios suponen esa nota de conurbación

---

<sup>18</sup> Una definición de *border area* es la siguiente: “The border area is the area immediately adjacent to the border of a country”. Disponible en: [http://en.wikipedia.org/wiki/border\\_area](http://en.wikipedia.org/wiki/border_area).

a que me referí. Si al concepto “zonas fronterizas” pudieran encuadrar distritos o circuitos se produciría una manipulación interna, en la que cada Estado conformaría distritos muy amplios, con tribunales lejanos de la línea fronteriza, con la única finalidad de conformar las “zonas fronterizas”. En la mente de los negociadores de la Convención estuvo presente el caso de tribunales sitos en ciudades o poblaciones que, de hecho, están conurbadas, pero no es el caso de distritos, circuitos o estados federados.

Carecemos de una definición jurídica, una definición lexicológica, que precise el sentido de la expresión “zona fronteriza”. Ni en la negociación de la Convención se habló de esto ni parece que judicialmente o doctrinalmente la cuestión hubiera llamado la atención.<sup>19</sup> Le pregunté a la licenciada Mayela Celis, colaboratrice jurídica, en la Conférence de La Haye de Droit International Privé, si tiene conocimiento sobre esta cuestión, y me respondió que en la búsqueda realizada a mi instancia no encontró nada que me auxiliara a la definición.

Como sea, se trata de una expresión vaga, no precisamente ambigua. Su propiedad significativa no es precisa; esto se asemeja a la clásica palabra “calvo”, que presenta problemas para su definición; por ejemplo, cuántos pelos deben faltar para que una persona sea definida como calva.

#### F. *Conceptuación sociológica*

A pesar de la vaguedad, cabe convenir que se trata de una “zona muy especial”, lo que me obliga a continuar acercándome por estos terrenos, comenzando con una conceptualización sociológica, además de la geográfica que ya referí.

El profesor Eduardo Tellechea, de la República de Uruguay, aunque no define exactamente qué ha de entenderse por “zona fronteriza”, pone su acento en aquellas zonas donde el entorno social favorece las relaciones privadas, principalmente cuando los jueces se encuentran próximos entre sí. En este apartado, su matiz es más sociológico. Al respecto, este autor dice:

Esta cooperación directa entre tribunales se ajusta a las necesidades de las zonas fronterizas en las que el entorno sociológico favorece el incremento de relaciones privadas internacionales de todo tipo, y consecuentemente de li-

---

<sup>19</sup> Los negociadores de México en esta Convención fueron Carlos Arellano García, Ricardo Abarca, Humberto Briseño Sierra, Víctor Carlos García Moreno, Leonel Perezniño Castro y José Luis Siqueiros.

tigios surgidos en torno a las mismas, y permite que magistrados que actúan muy próximos entre sí puedan comunicarse inmediatamente, evitando “enlentecedores” trámites burocráticos respecto a solicitudes en las que la propia cercanía entre exhortante y exhortado asegura la autenticidad del pedido.<sup>20</sup>

En efecto, en estas zonas fronterizas encontramos que los jueces, los abogados o los litigantes de ambos lados de la frontera suelen conocerse personalmente, lo que se traduce en la facilidad para que se ejecuten las comunicaciones oficiales y en la confianza de los sujetos que se intercomunican. No obstante, se trata de una definición más sociológica o antropológica que jurídica. Eso de que se conocen y tratan no se advierte en la zona Ciudad Juárez-El Paso. Los jueces de estos lugares ni siquiera tienen el mismo idioma, y generalmente ni se conocen ni saben cómo se llaman los del otro lado de la frontera; sin embargo, se autoestiman como formando parte de tribunales fronterizos.

Sea cual fuere la interpretación que los jueces puedan darle a la expresión “zona fronteriza”, no hay que olvidar las razones que se tomaron en cuenta al momento de incluir esta expresión en el derecho convencional:

- a) Se trata de una zona colindante, un área inmediatamente adyacente a la línea fronteriza, en cuyos espacios se mantiene o se espera mantener un nexo cercano, más personalizado y de mayor confianza entre los miembros del tribunal de cada lado. No se trata de espacios territoriales unidos ni fusionados, sino adyacentes, mas autónomos; en cierta forma conectados, pero sin depender uno del otro; más bien, enlazados por la mera disposición del derecho convencional para realizar cierto tipo de actos de cooperación jurisdiccional.
- b) Suponen una vecindad contigua, adyacente, pero unidos a los límites fronterizos.
- c) En cada espacio, al lado del límite fronterizo, se encuentran asentados los respectivos tribunales, que ejercen jurisdicción sobre ese espacio territorial fronterizo.

La cercanía y posibilidad de que los jueces de los tribunales de ambos lados de una frontera se conozcan y, sobre todo, puedan establecer

---

<sup>20</sup> Tellechea Bergman, Eduardo, “La cooperación jurisdiccional internacional en el ámbito interamericano y del Mercosur, con especial referencia al derecho uruguayo”, *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, núm. conmemorativo, 2008, p. 1236.



relaciones jurídicas directas no es el elemento propio que define a la zona fronteriza. Es posible que eso pueda ocurrir, pero no necesariamente es o debe ser así.

Ese aspecto sociológico o antropológico es un elemento de hecho, que al ser tomado por el juez pudiera conformar el concepto jurídico, aunque no necesariamente tiene que ser así. En efecto, sólo la autoridad judicial puede definir jurídicamente el significado de zona fronteriza. A mi parecer, cabría contar con los siguientes datos o elementos definitorios:

- a) Se trata de una zona conurbada, de poblaciones conurbadas de facto (no se requiere decreto de conurbación).
- b) Cada uno de los espacios que la conforma se encuentra adyacente al límite fronterizo de dos Estados de la comunidad internacional.
- c) En cada uno de los espacios de esa zona, generalmente poblacionales, están físicamente los tribunales que ejercen jurisdicción sobre un propio espacio fronterizo.

En fin, el concepto jurídico de zona fronteriza no es un producto legislativo, sino judicial, al que puede contribuir la doctrina.

## 2. *Asuntos de derecho de familia y del trabajo*

Otro de los problemas semánticos a resolver consiste en precisar si la Convención Interamericana comprende asuntos propios de derecho de familia y de derecho del trabajo. Aquí cabe recordar que la Convención comprende exhortos relacionados con materias civiles y comerciales. Su artículo 2o. así lo prescribe: “La presente Convención se aplicará a los exhortos o cartas rogatorias expedidos en actuaciones y procesos en *materia civil o comercial* por los órganos jurisdiccionales de uno de los Estados Partes en esta Convención”.

¿Pero qué ha de entenderse por “materias civiles y comerciales”? En México, la doctrina, la organización judicial e, incluso, los textos codificados suelen diferenciar entre la materia civil y las materias familiar y laboral: contamos con tribunales especializados en materias civiles, familiares y laborales; tenemos leyes civiles, familiares y del trabajo con cierta autonomía legislativa; a su vez, la doctrina suele distinguir y concebir libros y textos para cada una de esas materias. También diversos abogados suelen

ser polarizantes. Por ejemplo, varios abogados se ofenden cuando al trabajar únicamente con asuntos en los juzgados civiles, alguien los llama laboristas, y viceversa; incluso, otros lo suelen ver hasta como una ofensa. Esto no es privativo de México, pues la diferencia entre materias se presenta también en la mayoría de los países latinoamericanos. Lo anterior se debe a que se concibe una especialización por cada área.

En este caso (con relación a la expresión “materia civil o comercial” de la Convención) se debe procurar un concepto más internacional que nacional (originado en el derecho de fuente interna).

Comienzo por recordar que la disciplina del derecho civil no ha sido definida a lo largo de toda la historia con un contenido único, dadas las variaciones que se presentan en la identificación de su objeto de conocimiento. Desde la Antigüedad, el derecho civil tuvo como objeto al derecho de los ciudadanos (los *cives*, los que están en la ciudad); en la Edad Media, al lado del *ius gentium* se conformó el *ius civile* como el resto,<sup>21</sup> y en nuestros días cubre un área del llamado “derecho privado”, que encierra un material jurídico sustantivo diverso al de otras ramas (por ejemplo, familiar, del trabajo, penal, comercial, constitucional, etcétera), las cuales han adquirido una autonomía académica.

En el México contemporáneo es raro que algún jurista incluya la reformulación de la regulación familiar o la laboral dentro del derecho civil; más bien, las han excluido expresamente. Pero esta actitud —como dije— se produce en las reformulaciones que se hacen para el derecho de fuente interna, no en el de fuente internacional.

En otros lugares del mundo, la expresión “derecho civil” suele incluir las materias familiar y laboral. En algunas universidades, cada una de estas ramas es vista como materias diferentes, y en otras universidades, en cambio, como una misma. Realmente no contamos con una definición del objeto de conocimiento propio del derecho civil que sea universal ni para el plano regional internacional.

Definir los asuntos propios de la “materia civil o comercial”, como dice la Convención, no es tarea que le corresponda a cada Estado de la comunidad internacional a partir de sus conceptos y definiciones internas. En efecto, no es al sentido local o interno al que cabe apelar, sino a un sentido más internacional, el que estuvo presente durante las negociaciones

<sup>21</sup> Tamayo y Salmorán, Rolando, *La ciencia del derecho y la formación del ideal político*, México, Huber, 1999, p. 114.

de la Convención Interamericana. Su sentido debe inferirse a partir del derecho convencional internacional.

El sentido, objeto y contenido de la expresión “materias civil o comercial” debe conformarse desde una perspectiva internacional (la que le dieron los negociadores en CIDIP) y no local, salvo que se admita la posibilidad de hacer “calificaciones” según el derecho interno de cada Estado, lo que no veo como admitido en la Convención.

Aunque la Conferencia de La Haya no se encuentra facultada para interpretar esta parte de la Convención, nos llaman la atención algunas de sus precisiones semánticas al abordar la expresión “materias civil y comercial”:

- a) Una comisión especial de la Conferencia ha reconocido (2009) que la expresión “materia civil o comercial” no ha causado problemas y que debe “interpretarse en forma autónoma, sin referencia exclusiva al Derecho del Estado requirente ni al Derecho del Estado requerido ni a ambos derechos conjuntamente”.<sup>22</sup>
- b) Otra comisión de la misma Conferencia ha reiterado este punto (2014), al asentar que “recomienda que su interpretación sea amplia y autónoma, y que este concepto se aplique de forma coherente en ambos Convenios” (se refiere a otros convenios internacionales).<sup>23</sup>

El hecho es que en la zona fronteriza mexicana (objeto de mi atención) los exhortos fronterizos (ejecutados por los jueces) asumen la materia familiar como parte de la materia civil expresada en la Convención. De la laboral no tengo antecedentes. Hasta ahora nadie ha dicho nada que contradiga esta admisión, ni judicial ni doctrinariamente. Soy de la opinión de que los tribunales del trabajo también pueden participar de los beneficios de esta Convención, y en algún otro lugar así lo he dicho.

<sup>22</sup> *Conclusiones y recomendaciones adoptadas por la Comisión Especial sobre el Funcionamiento Práctico de los Convenios de La Haya sobre Apostilla, Obtención de Pruebas, Notificación y Acceso a la Justicia*, 2-12 de febrero de 2009, punto 13, p. 4, disponible en: [http://www.hcch.net/upload/wop/jac\\_concl\\_s.pdf](http://www.hcch.net/upload/wop/jac_concl_s.pdf).

<sup>23</sup> *Conclusiones y recomendaciones de la Comisión Especial sobre el Funcionamiento Práctico de los Convenios de La Haya sobre Notificación, Obtención de Pruebas y Acceso a la Justicia*, 20-23 de mayo de 2014, punto 40, p. 5, disponible en: [http://www.hcch.net/upload/wop/2014/2014sc\\_concl\\_es.pdf](http://www.hcch.net/upload/wop/2014/2014sc_concl_es.pdf).

Si revisamos por el lado de la zona fronteriza de El Paso, los asuntos de familia suelen ser acogidos en la “materia civil”, incluidos los del derecho del trabajo. En Arizona ocurre lo mismo, según explica el profesor Furnish.

Internacionalmente, infiero que lo que se ha hecho es que se han calificado los asuntos familiares y laborales dentro de la materia civil.

La proposición “materia civil” que privó en las negociaciones ha sido acogida en la práctica (en la realidad) en un sentido más amplio que el señalado en el plano interno de cada Estado, es decir, fue adoptado con un sentido análogo a derecho privado. En la versión inglesa de la Convención se empleó algo similar (*civil and commercial matters*). Desgraciadamente, el *Black Law Dictionary* no alude a *civil matter*, pero sí a acciones civiles para diferenciarlas de acciones penales. Este punto lo confirma el profesor Dale B. Furnish al señalar: “básicamente incluye todos los asuntos no penales”.<sup>24</sup>

Además, es necesario tomar en cuenta uno de los contextos de la Convención. Sobre el particular, la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados, al regular el tema de la interpretación de los tratados, no se queda en el mero sentido letrístico del texto, sino que, como aparece en el artículo 31, punto 3, inciso *b*, la práctica seguida en la aplicación de un tratado debe de tomarse en cuenta; esto es, que si los jueces mexicanos y los de Estados Unidos en sus prácticas han acogido los asuntos de familia como parte del derecho civil, la interpretación de la palabra “civil” también comprende los asuntos de familia.<sup>25</sup>

De todo lo dicho hasta aquí puedo dejar asentado que el sentido de materia civil más viable para la Convención es un sentido más tradicional y amplio. Los tribunales de la zona fronteriza han coincidido con lo que ha expresado la Conferencia de La Haya por medio de sus comisiones.

El juez que resuelva sobre el particular debe de tomar en cuenta que no se trata de una definición localista que se infiera del derecho interno de cada Estado, sino de un concepto más amplio y tradicional que el mantenido en los planos internos. Los usos lingüísticos internacionales establecen

---

<sup>24</sup> En el correo electrónico que me envió dice: “Si se puede tocar a cuestiones de derecho familiar, según la práctica aquí en Arizona y supongo en todos los EEUU. Incluye asuntos ante los tribunales federales de quiebra... donde hay un poco de dudas está en los procesos administrativos, sobre todo cuestiones fiscales”.

<sup>25</sup> Sobre estos aspectos interpretativos, véase García Moreno, Víctor Carlos, *Apuntes sobre el derecho de los tratados. La Convención de Viena de 1969*, Ciudad Juárez, UACJ, 2010, pp. 56 y ss.

que dentro de la materia civil se encuentran las materias familiar y laboral (de esto no hay duda). En este sentido, lo que han hecho los jueces en Ciudad Juárez al subsumir el elemento familiar en la materia civil me parece correcto, abonando a la buena práctica de la Convención que vengo tratando.

### 3. *Comunicación directa entre tribunales*

Uno de los datos que arrojó la entrevista a cada uno de los jueces fue el hecho de que la documentación de los exhortos es transmitida por medio de los particulares interesados, generalmente el actor o el demandado, la persona en quien el juez más confía, aquel que pidió se utilizara el exhorto como medio de cooperación judicial.<sup>26</sup>

A diferencia de lo que ocurre en la mayoría de los países americanos, el idioma entre los jueces de El Paso-Ciudad Juárez es diferente (inglés-español); además, la comunicación entre ambos no es directa ni se transmite la documentación “mano a mano” (que no es indispensable).

La Convención Interamericana sobre Exhortos prescribe que el cumplimiento de los exhortos fronterizos debe darse “en forma directa”, en tanto que en la Interamericana sobre Tráfico Internacional de Menores se establece que las autoridades competentes “podrán acordar, directamente”. El primer problema radica en precisar qué ha de entenderse por cumplir “en forma directa” o “acordar en forma directa” y, desde luego, si cabe la transmisión de la documentación por medio de particulares. Procuro enseguida presentar mi reformulación.

Aunque la redacción del artículo 7o. no es clara, sino más bien es confusa, cabe interpretarla a partir de algunos de los elementos propios de la carta rogatoria: su traslado, el aseguramiento de su autenticidad y su ejecución o cumplimiento de lo solicitado. Un enfoque analítico me parece el más correcto. Así, para cada uno de estos elementos la Convención atiende a la forma directa. De esta manera, tendríamos que una carta debe enviarse directamente; como consecuencia de lo anterior, se le exime de la clási-

---

<sup>26</sup> “A la parte interesada” dicen algunas respuestas. Con relación a los datos obtenidos, nos llamó la atención un comentario en el que se asienta que se entrega la documentación a las partes, ocurriendo que a veces “no los entregan y otras tantas el juez ordena el exhorto pero los interesados no los recogen para continuar el proceso”.

ca autenticación, añadiéndose que para la ejecución o cumplimiento, los jueces podrán acordar directamente (“dar cumplimiento a los exhortos o cartas rogatorias previstos en... forma directa”). Desarrollaré la explicación a partir de estas premisas.

A reserva de presentar adelante lo relacionado con la dispensa de legalizaciones (que es una consecuencia de la forma directa), pongo el acento en una forma de comunicación directa: el traslado de la solicitud de auxilio de cooperación (se transmite directamente). Si admitimos que el traslado debe realizarse por medio directo, ello también significa que un exhorto ha de enviarse en forma directa.

En otras obras he sostenido que en el medio de transmisión sólo intervienen los órganos requirente y requerido para el traslado de la carta rogatoria al lugar de destino.<sup>27</sup> La razón es que mediante este tipo de comunicación se propicia una relación directa entre los encargados de la autoridad de cada Estado, excluyendo la participación de intermediarios. Esta exclusión evita que la comunicación se contamine por los particulares interesados. Entonces, el *quid* o punto central sobre el que gira esta parte de la Convención está en la comunicación directa. A partir de aquí debe derivar su interpretación y los medios para subsanarse las lagunas resultantes.

La vía o comunicación directa no sólo supone la transmisión de la documentación, sino también que los jueces pueden directamente acordar y dar cumplimiento a la ejecución del acto solicitado. Para este cumplimiento cabría la posibilidad de que el desahogo de lo solicitado pueda realizarse por medio de videoconferencia, en la que ambos jueces se encuentren frente a frente dentro de una pantalla, incluso los medios electrónicos como la Internet (por ejemplo, correo electrónico).

Para István Szászy (que no se refirió exactamente a la Convención de Panamá), la comunicación directa entre tribunales es un método ideal, pero presupone: *a)* relaciones amistosas entre los países; *b)* un conocimiento de la organización de justicia del Estado al que se le pide el auxilio, y *c)* una confianza irrestricta en la administración de justicia.<sup>28</sup> Para Didier Opertti, la vía directa “supone la realización más perfecta de la coopera-

<sup>27</sup> Silva, Jorge Alberto, *Derecho internacional sobre el proceso*, México, Porrúa, 2011, pp. 531 y ss.; “Letters Rogatory”, *Mexican Law for American Lawyers*, Durham-Carolina del Norte, 2009.

<sup>28</sup> Szászy, István, *International Civil Procedure*, Budapest, Sijhoff, 1977, p. 652.

ción entre jueces de diversos Estados”.<sup>29</sup> En este caso —afirma—, la transmisión se da entre tribunal y tribunal, sin intermediario alguno.<sup>30</sup>

Con relación a la transmisión de la solicitud de cooperación (la transmisión de la carta), tal vez sea demasiado perspicaz (y parece que se habló algo de esto durante la negociación de la Convención), pero debido a la contaminación de que puede ser objeto una carta rogatoria (la solicitud inicial en la que se requiere un acto de cooperación) al momento de su traslado, no resulta adecuado que el requirente de auxilio la envíe y confíe en los litigantes o partes interesadas en los resultados del proceso, y a la vez se le exima de legalización (adelante vuelvo sobre esto).

Hemos tenido conocimiento (incluso en la Academia de Derecho Internacional se ha comentado sobre esto) de abogados litigantes que solicitan un exhorto para escuchar un testigo. Estos abogados reciben la documentación, la “trasladan”, y luego presentan los resultados del exhorto desahogado. Pero el hecho es que no se ha realizado una actividad judicial de cooperación; el mismo abogado (convertido en delincuente) ha conformado un expediente en el que aparecen desahogadas las pruebas solicitadas a favor de su cliente, engañando con ello al juez que lleva el proceso principal. La contraparte en el litigio, que carece de dinero, no ha podido contratar a un abogado en el lugar donde se ejecutaría el acto pedido en el exhorto: todo porque el juez ha confiado en una de las partes para realizar el traslado de la carta. Para evitar estas cosas se exige la legalización, al menos para tratar de neutralizar actos de este tipo. Cuando se negoció la Convención, se tomó en cuenta que los jueces podrían contactarse en forma directa debido a su cercanía geográfica; por ello, si esto ocurría, se estimó como innecesaria la legalización.

Por otro lado, un canal de comunicación que emplea a los particulares para el envío denota la despreocupación de las autoridades por asegurar sus actos y finalidades; además, implica descuido y una confianza excesiva

<sup>29</sup> Operti, Didier, *Exhortos y embargos de bienes extranjeros*, Montevideo, Amalio M. Fernández, 1976, p. 212.

<sup>30</sup> No estoy muy de acuerdo en esta parte (vía postal) con el profesor Operti, porque al actuar entre la parte requirente y requerida el servicio postal se desnaturaliza lo directo de la comunicación y se convierte en intermediario (aunque en cierta forma necesariamente contradice a la Convención). En cierta parte sigue a Operti en esta afirmación el jurista Eduardo Tellechea, quien expresa que la Convención no se refiere a la transferencia “mano a mano” de un exhorto, pues una cosa son —dice— las vías para la transmisión del exhorto y otra el medio que puede emplearse; así, puede recurrirse a la vía postal, el facsímil, el correo electrónico, etcétera. Tellechea Bergman, Eduardo, *op. cit.*, p. 1233.

en uno de los sujetos del litigio, por lo común el perjudicado que saldrá favorecido con la diligenciación. No hay que olvidar que en estos casos el juez exhortante entrega la carta rogatoria a la persona (actor o demandado) que cree resultará triunfante.

De acuerdo con la Convención de La Haya sobre Obtención de Pruebas no procede que una carta rogatoria (la del artículo 7o.) sea enviada por intermediación de particulares. Si por alguna razón participa un particular en alguno de los medios de transmisión, el medio de comunicación directa cae a la categoría de transmitido por un particular y sufrirá las desventajas que le son inherentes, entre ellas la exigencia de legalización o apostillamiento.

Con relación a la ejecución del exhorto fronterizo y los medios modernos de comunicación, no debe haber problema para que mediante una comunicación directa entre jueces se obtenga la cooperación solicitada, recurriendo —incluso— a videoconferencias. La Convención no alude a papel o documentación alguna, sino a la posibilidad de que la cooperación pueda producirse “en forma directa”.

Una de las posibilidades en la comunicación directa se encuentra en las videoconferencias, que no parece que se hubieran producido en la zona fronteriza objeto de mi atención, aunque sí han ocurrido en otros lugares en México.<sup>31</sup> En la Conferencia de La Haya, sus comisiones han admitido recurrir a videoconferencias (enlaces de video) para interrogar testigos a distancia.<sup>32</sup> En fin, el problema que observo en la zona estudiada es que el traslado no se realiza en forma directa.

#### 4. Legalización

Como consecuencia de la comunicación directa, la Convención exceptúa de legalizaciones a los exhortos fronterizos (“sin necesidad de legalizaciones”). Esta excepción comprende las solicitudes, los documentos y los archivos que conforman la carta rogatoria, así como su ejecución. Ningún documento requerirá de autenticación oficial.

<sup>31</sup> Silva, Jorge Alberto, *Derecho internacional sobre el proceso*, cit., p. 632.

<sup>32</sup> *Conclusiones y recomendaciones de la Comisión Especial sobre el Funcionamiento Práctico de los Convenios de La Haya sobre Notificación...*, cit., punto 20. En este momento existe recomendación del grupo de expertos para investigar estas cuestiones sobre uso de los enlaces de video y de otras tecnologías modernas (p. 3). Disponible en: [http://www.hcch.net/upload/wop/2014/2014sc\\_concl\\_es.pdf](http://www.hcch.net/upload/wop/2014/2014sc_concl_es.pdf).



Esta declaración de autenticidad es innecesaria tratándose de los exhortos fronterizos, pues basta una comunicación directa. La dispensa de legalización se explica no tanto por la cercanía geográfica entre los órganos jurisdiccionales de los países en la zona fronteriza, sino por la comunicación directa entre los tribunales. Ésta fue la idea que permeó en las negociaciones de la Convención.<sup>33</sup>

En el caso de que la cooperación se realice por la vía directa, la obligación de legalizar resulta innecesaria, como también es innecesario el apostillamiento (que de igual forma es una autenticación, aunque más sencilla), sobre todo porque la función de éste es la declaración de autenticidad.

Ahora bien, si un particular es quien “a nombre del exhortante” o por comisión de éste hace la transmisión, el exhorto debe legalizarse, ya que la comunicación o transmisión no se realiza de manera directa. Lo directo significa que entre tribunal y tribunal hay comunicación o contacto directo. Si participa un intermediario, la transmisión se contamina<sup>34</sup> y procede exigir la legalización o, en su caso, el apostillamiento. Un tribunal mexicano así lo entendió al asentar: “En el evento de que la carta rogatoria sea transmitida por conducto de alguna de las partes, se requiere la legalización por el órgano consular correspondiente, y en cambio, cuando la transmisión de esa carta rogatoria se realice por conductos oficiales, se eximirá del requisito de la legalización”.<sup>35</sup>

Por medio de la Internet encontré una nota que parece tener su fuente en el Congreso de Estados Unidos y la rama ejecutiva, en la que asienta una falsedad. Ahí anota lo siguiente: “La Autoridad Central de EE.UU. también informa que el artículo 7 no obstante, México requiere que la solicitud transmitida desde un estado fronterizo a la Autoridad Central de México sea completamente autenticada con el sello de la embajada o consulado mexicano en los EE.UU.”.<sup>36</sup>

<sup>33</sup> Recuerdo parte de mi charla con Ricardo Abarca en este sentido.

<sup>34</sup> Empleo la palabra “contamina” para referirme a que la forma de comunicación se corrompe, produciéndose la desconfianza, la suspicacia.

<sup>35</sup> Tesis I.3o.C.60 C, *Semanario Judicial de la Federación*, Novena Época, t. II, octubre de 1995, p. 633. Silva, Jorge Alberto, *Derecho internacional privado: su recepción judicial*, México, Porrúa, 1999, tesis 293.

<sup>36</sup> Inter-American Convention on Letters Rogatory and Additional Protocol (Inter-American Service Convention), disponible en: [http://www.passportsusa.com/law/info/judicial/judicial\\_687.html](http://www.passportsusa.com/law/info/judicial/judicial_687.html).

La información es errónea, pues los jueces mexicanos de las zonas fronterizas no están exigiendo que la carta rogatoria se encuentre autenticada (legalizada o apostillada), tal y como aparece en la investigación realizada: no necesita legalización ni apostillamiento, como incluso lo prescribe el artículo 7o. de la Convención.

En donde veo problema de aplicación de la Convención es en las actividades que realizan los jueces de la zona fronteriza, esto es, en la amplia confianza hacia los particulares. Una de las juezas me explicaba que no se realiza el traslado por medio oficial, ya que el tribunal “carece de personal”. Sin duda alguna, este problema atañe al Tribunal Superior de Justicia, quien debe proveer de personal a cada uno de los juzgados, procurando la recta aplicación de la Convención. La Red de Jueces de Cooperación o la Comisión Nacional de Tribunales Superiores de Justicia de los Estados Unidos Mexicanos aquí presentes podrían auxiliar aportando ideas.

No es necesario que la transmisión se haga de juez a juez, de mano a mano. La Convención habla de tribunal, es decir, un órgano de gobierno. Si no es el juez el que directamente lleve y recoja los documentos, debería —al menos— contarse con alguna persona del mismo tribunal (ésta es la palabra que emplea la Convención) que realice esta función, la cual puede recaer en los notificadores o los secretarios de juzgados.

## V. EL TEMA DE LAS PRUEBAS. LO EXTRAORDINARIO DE LA ZONA INVESTIGADA

El artículo 2o. de la Convención Interamericana, al listar los actos a diligenciar, enumera los siguientes (póngase atención en el inciso *b*):

- a) La realización de actos procesales de mero trámite, tales como notificaciones, citaciones o emplazamientos en el extranjero.
- b) La recepción y obtención de pruebas de informes en el extranjero, salvo reserva expresa al respecto.<sup>37</sup>

Los jueces y los abogados entrevistados señalaron que el tipo de exhortos enviados se refieren a los asuntos establecidos en el inciso *a* del cita-

---

<sup>37</sup> En inglés: “The taking of evidence and the obtaining of information abroad, unless a reservation is made in this respect”.

do artículo (notificaciones, citaciones o emplazamientos en el extranjero). Pero el problema extraordinario que me llama la atención se relaciona con el inciso *b*, que se refiere a la “recepción y obtención de pruebas de informes en el extranjero”. Según la Convención, en los actos de diligenciamiento se comprenden los relacionados con la obtención de pruebas.

El caso es que con relación al apartado *b*, Estados Unidos presentó una reserva en los siguientes términos: “Pursuant to Article 2(b) of the Inter-American Convention on Letters Rogatory, letters rogatory that have as their purpose the taking of evidence shall be excluded from the rights, obligations and operation of this Convention between the United States and another State Party”.<sup>38</sup>

Es decir, la Convención rige para Estados Unidos únicamente en lo preceptuado en el primer apartado (el inciso *a*), pero no el segundo (la recepción y obtención de pruebas). Se trata de un tema del que nada se ha dicho en Estados Unidos<sup>39</sup> ni en México.

La reserva estadounidense (apoyada en el artículo 2o., inciso *b*, de la Convención) fue introducida a partir de una recomendación del Departamento de Estado.<sup>40</sup> Me imagino que esta reserva se explica porque Estados Unidos ya era signante de la Convención de La Haya sobre Obtención de Pruebas (de la que México también es Estado suscriptor). El problema es que en la Convención de La Haya no se incluye el exhorto fronterizo, con su simplificación de formalidades.<sup>41</sup>

Llama la atención este apartado, ya que los jueces y los abogados entrevistados han expresado que dentro del tipo de exhortos que han venido tramitando se encuentran los relacionados con la recepción y obtención

<sup>38</sup> En español: “De conformidad con el artículo 2 (b) de la Convención Interamericana sobre Exhortos o Cartas Rogatorias, las cartas rogatorias que tengan por finalidad la obtención de pruebas queda excluido de los derechos, obligaciones y funcionamiento de esta Convención entre los Estados Unidos y cualquier otro Estado-Parte”.

<sup>39</sup> *ABA Section of Antitrust Law, Obtaining Discovery Abroad*, Chicago, American Bar Association, 2005, p. 49.

<sup>40</sup> Nash Leigh, Marian, “Contemporary Practice of the United States Relating to International Law”, *American Journal of International Law*, vol. 81, 1987, p. 197.

<sup>41</sup> ¿Podrá decirse que Estados Unidos fue incongruente al introducir una reserva? Por un lado, aceptó el exhorto fronterizo (artículo 7o.), y por otro, no aceptó el desahogo de pruebas en este tipo de exhortos. No, no lo creo así, pues Estados Unidos sólo aceptó un tipo de exhortos (los de mero trámite), no los de obtención de pruebas. El exhorto fronterizo lo admitió sólo para ciertos actos, no todos los actos.

de pruebas,<sup>42</sup> aunque en un caso la prueba solicitada en el exhorto fue rechazada.<sup>43</sup>

Si bien en México el inciso *b* fue ratificado por el Senado de la República y es parte del derecho mexicano, el hecho es que ese inciso no es parte del derecho de Estados Unidos. Lo anterior me lleva a resaltar que la recepción y obtención de pruebas ha estado funcionando tanto en un lado como en otro, a pesar de que esta parte de la Convención no está en vigor entre ambos países. ¿Cuál es la razón? Ésta es la pregunta que me hago.

Es posible que los jueces mexicanos sólo tomen en cuenta la Convención tal y como fue publicada en el *Diario Oficial* y no se hubieran percatado de las reservas introducidas por Estados Unidos sobre este punto. En algunas ocasiones —recuerdo—, en la Academia Mexicana de Derecho Internacional Privado y Comparado hemos hablado del hecho de que el *Diario Oficial* sólo publica los tratados, pero no las reservas que hacen los diversos Estados parte. Además, este problema (de desconocimiento) no es atribuible sólo a los jueces mexicanos, sino también a los jueces extranjeros, quienes posiblemente tampoco suelen consultar el *Federal Register* y las reservas a los tratados y convenios.

Aunque entre Estados Unidos y México se pueden ejecutar exhortos para la obtención de pruebas, pero apoyados en la Convención de La Haya, el hecho es que en la Convención Interamericana quedó desprotegido y sin amparo el llamado exhorto fronterizo. A pesar de esto, en la zona investigada se practica este tipo de exhortos.

Esta práctica, que carece de respaldo en la vigencia de esta parte de la Convención, llama a otro tipo de reflexiones: si se están realizando actos cooperacionales en esta parte de la zona fronteriza, ¿podrá decirse que están apoyados en un derecho consuetudinario?, o ¿acaso los actos realizados hasta ahora son nulos? Dejo estas cuestiones a un experto en fuentes del

---

<sup>42</sup> Un abogado me proporcionó copia completa de un expediente, en el que aparece que el objeto de un exhorto fue la práctica de una prueba de ADN sobre una niña, con la finalidad de determinar si un cierto hombre era su padre. Me pareció interesante este caso, porque ya se había tramitado un proceso parecido en El Paso, en el cual se había practicado una prueba similar, que concluyó que la menor no era hija del hombre. A pesar de que ya se había resuelto, se volvió a abrir otro proceso en Ciudad Juárez.

<sup>43</sup> Según se me explicó, la razón del rechazo en EUA fue la siguiente: se había solicitado la copia de una acta de nacimiento y se respondió rechazando la obtención de esa copia, pues “no es posible obtener ejemplares de acta alguna porque de acuerdo con la ley reglamentaria de la oficina del registro civil del Condado de El Paso, Texas, únicamente los padres pueden solicitar copia de las actas de sus hijos”.

derecho internacional. En cuanto a esto último, sólo quiero opinar que no se trata de actos nulos desde el enfoque internacional, pues los actos cooperacionales se realizaron pensando en que estaba en vigor este apartado de la Convención (presumo para ello la buena fe de los jueces).

## VI. CONSIDERACIONES FINALES

El exhorto fronterizo se encuentra funcionando adecuadamente, al menos en la zona de Ciudad Juárez-El Paso. Los jueces de esta parte de la frontera norte de México han sabido llevar a la ejecución lo que prevé la Convención Interamericana, aunque se requiere que algunos datos o elementos deben ser tomados en cuenta para mejorar su aplicación. Debo agregar que los jueces juarenses emplean los formatos que prevé el Protocolo a la Convención Interamericana sobre Exhortos o Cartas Rogatorias (uno de los jueces respondió que “no”). Los mismos jueces, a la vez, han explicado que al comparar este tipo de exhortos con los tradicionales resultan benéficos, sobre todo por “ágiles”.

Aun cuando no en todos los juzgados de otras ciudades de la frontera norte y otros lugares del continente se recurre al exhorto fronterizo, seguramente al paso de tiempo (aunque han tardado mucho) se utilizará a este mecanismo. El profesor Tellechea, de Uruguay, es optimista al afirmar:

En el ámbito fronterizo uruguayo-argentino ha comenzado a aplicarse con éxito esta comunicación directa entre jueces de fronteras, aun cuando una adecuada delimitación del ámbito de tales zonas, y consecuentemente de los tribunales que por razón de lugar están en condiciones de emplear la modalidad, habrá de impulsar su desarrollo.<sup>44</sup>

México no es el único país en donde se han producido dilaciones o entorpecimientos en la ejecución de la Convención (los tribunales de Tijuana, por ejemplo, han sido tardados en esto). El mismo profesor Tellechea se lamenta de que esa práctica de incumplimiento ocurra entre Argentina y Brasil, pues una resolución del Tribunal Superior de Brasil ha señalado lo siguiente:

...a Constituição da República, ao dispor sobre as atividades de cooperação judiciária situadas no âmbito da competência internacional desta Suprema

---

<sup>44</sup> Tellechea Bergman, Eduardo, *op. cit.*, p. 1236.

Corte, subordina o cumprimento das cartas rogatorias oriundas de autoridades estrangeiras á previa concessão de exequátur pelo presidente de STF (artículo 120, I, b, segunda parte) (ministro Celso de Mello, presidente, 17 de agosto de 1998).<sup>45</sup>

Es decir, las autoridades brasileñas supeditan el exhorto fronterizo a lo que dice una ley interna al resolver que los exhortos deben ser autorizados por el presidente del STF. Afortunadamente, un rechazo como éste no ha ocurrido en México, en donde los tratados están por encima del derecho de fuente federal y local; además, los jueces fronterizos han recurrido a este tipo de exhorto.<sup>46</sup>

De acuerdo con los datos obtenidos en la investigación se pudo advertir que cada exhorto que se recibe del extranjero se tramita rápidamente (“tienen preferencia y se diligencian inmediatamente”), los enviados al extranjero pueden tardar de uno a dos meses (uno de los jueces anotó hasta cuatro meses).

---

<sup>45</sup> *Idem.*

<sup>46</sup> En el ámbito penal, los derogados artículos 11, fracción XIV, de la Ley Orgánica del Poder Judicial Federal y 58 del Código Federal de Procedimientos Penales prescribían lo siguiente: “los exhortos dirigidos a los tribunales extranjeros se remitirán con aprobación de la Suprema Corte de Justicia, por la vía diplomática al lugar de su destino. Las firmas de las autoridades que los expidan serán legalizadas por el presidente de aquélla y la de este funcionario por el secretario de Relaciones Exteriores”. Incluso, una vieja resolución de la Suprema Corte le dio primacía a estas disposiciones. Varios 42/63. Exhorto número 1 que dirige el Juez Segundo de Distrito del Distrito Federal en Materia Penal, al Juez del 79o. Distrito Judicial de Texas, Estados Unidos de Norteamérica. 29 de octubre de 1963. Unanimidad de veinte votos. Ponente: José Castro Estrada.