

LAS GUÍAS DE PROPIEDAD Y TRÁNSITO BREVE MENCIÓN A SU EVOLUCIÓN HISTÓRICA SU NATURALEZA Y VALOR PROBATORIO

por

Dr. René Alvear Peirán

I INTRODUCCIÓN

Las guías de propiedad y tránsito son uno de los instrumentos que –junto a la inscripción, declaración jurada, planilla de contralor interno–, cuenta DICOSE fundamentalmente para la regulación de una de las principales actividades agrarias de nuestro país, que es nada más ni nada menos que el régimen de la ganadería. No son los únicos pero sí los fundamentales. Ello ya de por sí nos está indicando que los sujetos que realicen dicha actividad están sometidos a ciertas reglas y normas que limitan su ejercicio, pues se deben de cumplir ciertos requisitos para la realización de dicha actividad, y aquí encontramos un sinnúmero de obligaciones que tienen los productores ganaderos, comenzando por el hecho de la inscripción como primer paso.

II EVOLUCIÓN HISTÓRICA Y ÓRGANO DE CONTROL

Las guías de propiedad y tránsito, –como hoy las conocemos en su denominación– tienen una larga vida, diríamos desde la época que sigue a las luchas por la independencia y que, hasta el día de hoy han significado un instrumento fundamental en la actividad, con distintas variantes y alcances a lo largo de los años. En tal sentido, se ubican las primeras normas en el gobierno provisorio de Canelones donde el 24 de abril de 1827 se estableció el primer decreto sobre “guías para frutos del país”, con la finalidad de acreditar fundamentalmente ante los Tenientes Alcaldes de la época que eran “bien habidos” los ganados, cueros, vacunos y caballares, grasa, charque y sebo que se extrajera de la campaña. Es decir que ya en ésta época existía la necesidad de justificar, precisamente, que no provenían de actividades ilícitas. Naturalmente que la reglamentación es detallista, extensa y que sufre luego diversas modificaciones por otros decretos.

En consecuencia, la guía como tal, de larga tradición, es conocida muy bien por los hacendados, ganaderos o productores y véase que la finalidad con la cual se crean es también hoy –en un aspecto– la misma, con un alcance naturalmente diferente.

La reseña histórica posterior es importante, y sobre el punto hay un interesante trabajo del Dr. Gadea Butiérrez en *La Justicia Uruguaya*, T. XCI, pág. 55 a 57, donde precisamente refiere minuciosamente los distintos avatares que sufrió en su reglamentación y los alcances que tuvo.

Luego, en el Código Rural de 1875, incorpora en el Título Primero denominado Ganadería, Sección Décima Tercera, a los que denominó “certificado y guías”, que con posterioridad también fueron objeto de modificaciones en 1880 y se reglamentó el 8 de julio de 1889 donde se establece que eran libretas con talonarios con numeración progresiva, teniendo una finalidad fiscalista pero también prueba de las transacciones rurales del año, (Cf. Nicolliello, Nelson en “Código Rural”, anotado 2ª Ed. Amalio M. Fernández, pág. 172).

El Código Rural de 1942 incorpora en la Sección II, Capítulo IV, “Certificados – Guías” comenzando con el art. 182 que dice que el certificado-guía justifica la legalidad de la operación a que se refiere y es el único documento, –salvo prueba en contrario–, y es a la vez la autorización para el tránsito de ganado o frutos que se reglamenta. Luego especifica la forma, requisitos, etc., sufriendo alguna modificación en su articulado por el influjo de la legislación posterior.

Corresponde ahora hacer referencia al órgano encargado del control de las guías de propiedad y tránsito que tiene particular relevancia en la creación de la que fuera DINACOSE: Dirección Nacional de Contralor de Semovientes, Frutos del País, Marcas y Señales, distinguiéndose en ese proceso 4 etapas, como muy bien lo describe el Dr. José María Del Rey en *DI.NA.CO.SE.*, 3ª Ed. Universidad de la República, División Publicaciones y Ediciones 1977, pág. 5 a 7. Primero: los arts. 235 a 242 de la ley 14.106 de 14 de marzo de 1973, que organizan un régimen de control de las existencias y movimientos de ganado (bovino y ovino particularmente) en todo el territorio nacional, de existencia y movimientos de mercaderías agrícolas – trigo, harina, arroz y sorgo–, incluido su estudio y reglamentación. En la segunda etapa, se crea la Dirección Nacional de Contralor de Semovientes, Frutos del País, Marcas y Señales y aspectos anexos, estableciéndose sus cometidos (Decreto 418/973 de 8 de junio de 1973, arts. 1º y 2º). Es ésta Dirección que da marco al finalmente decreto 700/973 de 23 de agosto de 1973, elevado al rango de ley por el Decreto Ley 14.165 de 7 de marzo de 1974. En la tercera etapa de la historia de DINACOSE, el art. 279 de la ley 14.189 de 30 de abril de 1974, se ratifica la incorporación al programa correspondiente, el nombre del programa, Unidad ejecutora y la descripción del programa, ratificándose además los objetivos y metas previstos por la ley 14.106 y los decretos 418/973 y 762/973. Finalmente, la cuarta etapa como señala Del Rey ob. cit. pág. 7, se encuentra asignada por el cambio de denominación del Ministerio que pasa a llamarse de Agricultura y Pesca, dentro del cual se mantiene DINACOSE, como lo dispuso el Decreto Ley 14.218 de 9 de julio de 1974 y los decretos 574 y 575, ambos de 12 de julio de 1974.

Después de ciertos avatares institucionales y cambios de denominación, hoy día se encuentra ubicado DICOSE (División de Contralor de Semovientes) –luego de la estructura aprobada por el Decreto 24/998 de 28 de enero de 1998– como organismo desconcentrado dependiente de la Dirección General de Servicios Ganaderos – Unidad Ejecutora 005 – dependiente del Ministerio de Ganadería, Agricultura y Pesca.

Por último, –a diciembre de 2003, dada la evolución constante que tiene el tema–, encontramos los arts. 279 y 280 básicamente de la ley 16.736, que refieren a las guías de propiedad y tránsito. Naturalmente que esta reseña se ha omitido un sinnúmero de decretos y leyes que tienen directa vinculación con el tema. La finalidad es tener un pantallazo general de la evolución, para analizar su naturaleza en el contexto actual.

III. NATURALEZA JURÍDICA Y CONTENIDO

El tema principal es la naturaleza jurídica de la guía de propiedad y tránsito, en cuanto a si es documento público o privado. El punto no es menor y reviste fundamental importancia en el plano de las consecuencias, donde basta pensar por ejemplo en su adulteración, pero también en el alcance probatorio, etc. No es lo mismo desde el punto de vista penal, procesal, civil, agrario, etc. que sea privado o público, más allá de las sanciones y aspectos de índole administrativa a que da lugar. Y la misma relevancia en cuanto a su uso como instrumento en la actividad ganadera.

III. A) La guía de propiedad y tránsito como documento público

Las normas básicas para analizarlo son el Decreto 700 de 8 de agosto de 1973, que tiene rango de ley en virtud de lo dispuesto por el Decreto Ley 14.165 de 7 de mayo de 1974, y los artículos 279 y 280 de la ley 16736, sin perjuicio de algunas normas, decretos y reglamentaciones que han modificado y complementado. Este conjunto de normas que refieren a las guías de propiedad y tránsito debemos confrontarlas con lo que disponen las normas del Código Civil que refieren a los instrumentos públicos y privados.

En consecuencia corresponde comenzar por ver qué es lo que expresa el C. Civil. El artículo 1574 del mencionado cuerpo legal expresa: “Instrumentos públicos son todos aquellos que, revestidos de un carácter oficial, han sido redactados o extendidos por funcionarios competentes, según las formas requeridas y dentro del límite de sus atribuciones. Todo instrumento público es título auténtico y como tal hace plena fe, mientras no se demuestre lo contrario mediante tacha de falsedad”. El inciso segundo ya nos habla de que cuando es otorgado ante Escribano e incorporado en un protocolo o registro público, se llama escritura pública. Dado el concepto de instrumento público, todo aquél que no encuadra dentro de su definición es documento privado.

El problema se plantea por la intervención del particular llenando la guía, porque es quien consigna los datos relativos al movimiento u operación.

A. 1) Fundamentos

- a) En primer término, las guías de propiedad y tránsito, son impresas por un organismo público, DI.CO.SE, en ejercicio y dentro de las atribuciones que le confieren las distintas leyes, es decir, que no se pueden confeccionar por un particular, y contienen la información que en función de las competencias de fiscalización establece DICOSE, teniendo

dicha información el carácter de declaración jurada (art. 280 ley 16.737); y luego sigue diciendo el artículo que queda expresamente prohibido el uso de la guía de propiedad y tránsito por otra persona inscrita que aquélla que la hubiera adquirido con cargo a su número de inscripción. Tal punto es esencial pues ya nos determina el contenido que tiene esa guía en cuanto a que es declaración jurada por expresa disposición de la norma. Además, los datos que en la misma se incluyen por el productor u otro operador del sistema son los que oficialmente se requieren por parte del organismo competente. O sea, que es un instrumento que está revestido de un carácter oficial en virtud de que responde a una actividad del Estado.

- b) A su vez, el Decreto 700/973, en los art. 9º y 10º titulado “De las guías de propiedad y tránsito. De la forma, impresión y distribución de guías” dispone que las guías de propiedad y tránsito estarán estructuradas conforme al modelo adjunto al presente decreto, se confeccionarán en libretas de veinticinco guías, con sus correspondientes cuadruplicados, numeradas unitariamente y constará en la tapa el número de la libreta y los números de las guías que contiene. Y el art. 10º expresa que la impresión estará a cargo del hoy Ministerio de Ganadería, Agricultura y Pesca, por intermedio de DICOSE, único organismo público en ejercicio de sus competencias habilitado para imprimirla. Estos dos artículos son importantes por cuanto la forma de la guía integra el texto legal, es decir que su estructura y su forma vienen impuestas legalmente. Esto no es propio de los documentos privados, sino que tiene un carácter oficial y por tanto los particulares no pueden crearlas.
- c) Por otra parte, ¿cómo se adquiere una guía? Para ello se debe, previamente, inscribirse en el Registro que lleva DI.CO.SE. Esa inscripción tiene el carácter de declaración jurada y debe contener una serie de datos que hacen relación con la persona, su identidad, vinculación con el predio o predios correspondiente a una misma sección policial departamental, título en virtud del cual se ocupa, el número de registro general de la marca o señal, si posee animales a dicha fecha y la discriminación de los mismos por especie y cantidad, etc. Es decir, que esa inscripción se hace por medio de una declaración jurada, asignándose un número que tiene especial significación y relevancia puesto que es el que le habilita a operar en el sistema, pudiendo adquirir las guías. Dicho número tiene una lectura en función de su ubicación por sección policial, departamento, giro, etc. que permite identificar al operador. Esto tampoco es característico de los documentos privados, sino más bien de los instrumentos públicos.
- d) La guía contiene la operación que realiza el particular, entre quiénes, el objeto, lugar de salida y llegada, siendo relevante en tal sentido lo dispuesto en el último inciso del art. 280 de la ley 16.736, cuando dispone que se usarán para documentar todo tipo de operación en la cual se hallen involucrados movimientos de haciendas, frutos del país, cambio de propiedad o consignaciones de los mismos, ya sea con o sin movimiento físico y se prohíbe utilizar una guía de propiedad y tránsito para más de un movimiento. Si tenemos a la vista la guía vemos que debe consignarse además la cantidad de ganado, discriminado por categorías, la marca o la señal, el transporte que se utiliza y otras observaciones. El que debe expedirla es el remitente, o dueño de los animales, pero en la forma y condiciones que impone DICOSE, es decir no de la forma que le interese al particular, ni a su antojo.

- e) Pero, lo más importante es que cuando hay un movimiento, transacción, o se realiza una operación de compraventa o consignación, por ejemplo, tiene que ser autorizada por la Seccional Policial, donde la normativa exige que debe de estamparse fecha, sello y firma del funcionario policial. Y es a partir de allí que la guía adquiere validez para la movilización o la operación que corresponda. Además, se establece que a partir de esa constancia policial se dispone de seis días para realizar el desplazamiento o la operación y debe expedirse una nueva para el caso de que haya vencido dicho plazo (art. 20 del decreto 700/973), y la anterior debe ser anulada en virtud de lo que dispone el art. 2º apartado C del decreto 1066/973. En tal sentido debe de aclararse que el funcionario policial no es un mero “sellador de guías”, sino que debe de verificar los datos consignados. Este es también un carácter de los instrumentos públicos. En tal sentido y como lo sostiene el recordado Profesor Dr. Esc. Luis Alberto Viera, el carácter de instrumento público se lo da la calidad del agente (funcionario público o notario) que lo autoriza. Autorizar, en este caso, equivale a “dar autoridad”, a “dar fe” (Cf. Curso de Derecho Procesal, Tomo II, pág. 132 a 133). El funcionario público, en el caso, el funcionario policial, al sellar, estampar la fecha y firmar la guía le confiere “autoridad”, validez a ese documento: guía de propiedad y tránsito, y lo hace en ejercicio y dentro del límite de sus atribuciones. Esto es propio de un documento público y todo el sistema funciona, precisamente, en base a ello. Precisamente, la expresión del Código Civil “... han sido redactados o extendidos por funcionarios competentes...” es la característica esencial del instrumento público. Es decir que no hay instrumento público sin la intervención de un funcionario público o de una persona asimilada a los ojos de la ley (Cf. Jorge Peirano Facio, Curso de Obligaciones, T. V, pág. 89 y 90), agregando, que la intervención del funcionario puede ser de muy diversas maneras: a veces redactando personalmente el documento, otras veces haciendo una certificación: “...De manera que la función del funcionario público puede tener matices distintos, pero dicho funcionario siempre debe intervenir a fin de que el instrumento sea de carácter público.” En el caso es plenamente justificado tal alcance, como acaba de verse.
- f) Siguiendo con el anterior argumento no es esencial que, para que un documento sea público intervenga un Escribano “redactando” o “autorizando” el documento, sino que lo esencial para tener tal carácter es que intervenga un funcionario público en ejercicio de sus funciones. En el caso el funcionario policial que sella, firma, y fecha la guía, lo hace en su calidad de funcionario público, dentro de sus funciones y cometidos. Esto es lo medular. La doctrina incluso señala que son documentos públicos por ejemplo, los certificados de vacunación, donde únicamente el funcionario, en este caso, hace simplemente una certificación; es más, un billete de banco es un documento público, y allí el funcionario –Presidente del Banco– estampó su firma, y luego lo que hay es una reproducción facsimilar del original, y no por eso deja de ser documento público (Cf. Peirano Facio, Jorge, “Curso de Obligaciones” Tomo V, pág. 90 y ss.). Es decir que es la calidad del funcionario que le da el carácter de público, pudiendo intervenir de diferentes maneras
- g) Tampoco debe olvidarse las finalidades perseguidas con la guía de propiedad y tránsito. Es evidente que cumple fines de interés público, y éstas normas tienen precisamente naturaleza pública, puesto que “... afectan principal e inmediatamente los intereses gene-

rales...”, conforme al criterio sostenido por el distinguido tratadista Enrique Sayagués Laso, En “Tratado De Derecho Administrativo, T. I –6ª. Ed. F.C.U. 1988– quien precisamente apela a la naturaleza de las normas para la caracterización del Derecho Público y Administrativo. (Ob. cit., pág. 19).

Es de indudable relevancia que el instrumento que analizamos cumple fundamentales fines sanitarios, que interesan no sólo a los operadores, sino a la economía nacional. Basta pensar en el tema de la aftosa, que el país sufrió con creces, y pudo detectar en tiempo récord el lugar de donde provenía el foco, si nuestras carnes que estaban embarcadas a punto de llegar a los mercados compradores provenían de la zona afectada, etc. y todo ello gracias a nuestro sistema de guías.

También en los casos de brucelosis, así como otros aspectos vinculados con temas sanitarios. Todo ello trasciende el interés particular, pues en los casos mencionados es la economía, el país, en definitiva a quien más importa. De allí el interés público.

Se puede señalar también el rol que cumplen las guías en los casos de contrabando, abigeato, donde además de la protección a la propiedad privada está en juego la economía y hacienda pública.

A. 2) Caracterización de la Guía de propiedad y tránsito como instrumento Público

Del art. 1574 del Código Civil se desprenden según toda la doctrina que ha examinado el tema, dos categorías de instrumentos públicos.” Por un lado, el instrumento estrictamente considerado, esto es, el instrumento emanado de funcionarios competentes de uno u otro de los distintos órganos del Estado. Según el Poder del que emanen, éstos instrumentos públicos serán legislativos, administrativos o judiciales. El instrumento público en que está contenida la ley sancionada por ambas Cámaras, es un instrumento legislativo, el decreto aprobado por el Poder Ejecutivo, es un instrumento administrativo, la sentencia de un tribunal es un instrumento judicial” (conforme Tarigo, Enrique, Lecciones de Derecho Procesal Civil, pág. 81 –tomo II–). Siguiendo esta clasificación tradicional y clásica, la guía se ubica dentro de los segundos: es de índole legal y administrativa.

A. 3) Algunas consecuencias derivadas de la tesis expuesta

Sobre este tema trascendente en cuanto a sus consecuencias y normas aplicables, la doctrina penalista ha expuesto con mucha lucidez la relevancia, que advertimos nosotros al comienzo del análisis. Precisamente, es aquí donde tiene una indudable significación. Decíamos al comenzar el análisis que no es lo mismo sostener la naturaleza pública o privada, y dábamos como ejemplos el caso de adulteraciones, la utilización de las mismas en los casos de abigeato, entre otros aspectos, referidos a la faz procesal, y de derecho sustancial, que se analizaran al referirnos al valor probatorio. En tal sentido un notable trabajo de la Dra. Irma Alonso Penco, (Ministra del Tribunal de Apelaciones en lo Penal de Primer Turno), publicado en la Revista Judicatura Nº 34 (dic./92), pág. 351 a 356, titulado “Guía De Propiedad y Tránsito – Su Falsificación”, marca temas sustanciales con relación a la naturaleza jurídica. Analiza lo

que es un documento, y citando a Maggiore, dice: “Como documento tiene trascendencia en la relación entre los hombres, y como tal cobra vigencia el concepto de fe pública, por el valor que tienen algunos actos externos, signos y formas, a los que el Estado le atribuye valor jurídico”, expresando seguidamente que la certeza jurídica referida por Pessin, cae, sirviendo el documento falso, de ataque al derecho (Ob. cit. pág. 353 –Maggiore, “Derecho Penal T. III, pág. 543). Vemos en estas citas sensatas y cruciales aspectos medulares de la guía de propiedad y tránsito, referidas al plano penal, pero trasladable a otros extremos. Sigue analizando el tema referido a la fe pública donde menciona a Bayardo Bengoa, que en su Derecho Penal Uruguayo T. VI, pág. 17, de 1997, expresa: “Y la fe pública es la actitud espiritual y colectiva, relativa a la actitud probatoria en relaciones jurídicas, de cosas, documentos y signos, a los cuales la conciencia pública vincula la idea de gentilidad y de veracidad”. Esto es lo que se busca con la guía de propiedad y tránsito, y es lo que hemos sostenido al considerarla como documento público.

Al respecto, la Dra. Alonso Penco, distingue, en su análisis penal, lo que es un documento y un certificado. “El documento tiene autonomía de por sí, es un hecho diverso del hecho que se prueba. El certificado por el contrario, existe porque existe un hecho que lo condiciona, del cual depende y del cual acredita su existencia. Sin el hecho ese, el documento carece de contenido. Si aquél no existe, el certificado no tiene razón de ser y de emitirse tiene un contenido falso.” Concluye que la guía de propiedad y tránsito es realmente un certificado, “Por tanto, “certifica” hechos reales y los prueba con ellos. Si el ganado no existe, no puede existir la Guía de Propiedad. Está formulándose mediante el mismo, la existencia de hechos (propiedad, traslado). Como tal, puede ser objeto de una conducta ilícita que altere su contenido o sea materialmente falso” (ob. cit. págs. 354, 355). En cuanto a las normas penales aplicables son las que corresponden en el Código Penal referidas a Delitos contra la fe pública. Esta conclusión es enteramente compartible, ya que como hemos sostenido no pueden aplicarse normas del Código Rural de 1942, que por imperio de la nueva normativa han sido derogadas, aspectos que la Dra. Alonso Penco marca con claridad.

Por nuestra parte, compartimos las conclusiones respecto a la aplicación de las normas del Código Penal. Entendemos, por nuestra parte, que las guías de propiedad y tránsito son verdaderos documentos públicos, entendiendo que son más que certificados, con el alcance que el derecho positivo y la doctrina elabora respecto de uno y otro tipo de instrumentos. A esta altura conviene precisar cuales con los conceptos y diferencias entre documento y certificado.

A. 4) Concepto y diferencia entre documento y certificado en relación a la guía de propiedad y tránsito

La doctrina ha expresado un concepto en cuanto a que es un documento, en un sentido amplio, “... es todo objeto o cosa producto de la actividad humana, preexistente al proceso, cuya función es representar un hecho” (Dr. Luis A. Viera. “Curso De Derecho Procesal” – Tomo II – I.U.D.P, 1974, pág. 127). En el mismo sentido el Dr. Enrique Tarigo, en “Lecciones De Derecho Procesal Civil” –T. II–, pág. 77. De dicho concepto se elaboran diferentes clasificaciones, y características que exceden el presente.

Siguiendo al Dr. Viera, este expresa que “Instrumento, en el lenguaje jurídico es sinónimo de documento escrito...” y éste “...es aquel que contiene signos gráficos representativo de expresiones (escritura ideográfica) o sonidos (escritura fonética).” (Ob. cit. pág. 131)

El Dr. Bayardo Bengoa, en su “Derecho Penal Uruguayo”, tomo VI –Parte Especial– Vol. III, 1977, señala un concepto penal de documento, y expone las diferentes concepciones sobre el tema, alineándose a una tesis amplia, y dice que “documento es todo objeto idóneo para involucrar un contenido intelectual jurídicamente significativo (de representación de un hecho o manifestación de voluntad), con aptitud probatoria” (ob. cit. pág. 65). Analizando el tema el Dr. Milton Cairoli, en su “Curso de Derecho Penal 2do.” –Tomo III– F.C.U, expone: “Para mí es todo objeto que tenga un contenido destinado a probar un hecho relevante del punto de vista del derecho” (ob. cit. pág. 171).

El distinguido Escribano y Profesor de Derecho Notarial, Rufino Larraud, expresa que “Para nuestra disciplina, interesa de manera principal precisamente el documento escrito, también llamado –y con mayor propiedad– instrumento, al cual conceptuaríamos, con propósito meramente aproximativo, como pieza de papel u otro material adecuado, en cuya superficie y con signos de escritura, su autor exterioriza un pensamiento” (Curso de Derecho Notarial, Ed. Depalma– 1966, pág. 198). Aquí, el mencionado autor señala que los elementos básicos son una cosa o el soporte material y la transitividad intelectual, o sea el elemento intelectual.

Hemos expuesto las opiniones, –no las únicas por supuesto, ya que es un tema que ha sido muy analizado–, representativas de diferentes ramas del Derecho relativas al concepto de documento, pero bien corresponde mencionar lo que se entiende por “certificado”, y cual es la diferencia entre uno y otro.

En tal sentido, el Esc. Larraud, nos explica que “Certificar es afirmar la verdad de una cosa...”, citando al pie de su obra, la opinión del Esc. Bardallo, quien lo define como “el documento que tiene por objeto acreditar la existencia de situaciones jurídicas subjetivas y de hechos subjetivos” (Ob. cit, pág. 488).

Por su parte, el Dr. Cairoli, nos dice que “La palabra viene del latín –“certificare”–, que quiere decir: hacer cierto. Es intencional, preconstituido para la prueba”, detallando que “No tiene autonomía, su existencia depende de su finalidad, que es probar el hecho que se certifica. Depende de la constatación de hechos o extremos, lo que implica, la preexistencia de documentos ya existentes o situaciones comprobadas.” (ob. cit, pág. 175).

En el mismo sentido el Dr. Bayardo explica el alcance etimológico, y dice que “... son documentos expedidos para el tráfico jurídico, en los cuales el expedidor, de manera sintética emite una atestación de verdad o de conocimiento.” (Ob. cit. pág. 78). Distingue los intencionales de los ocasionales, y señala también su falta de autonomía, como tal, el carácter típicamente narrativo, esencialmente dependiente del hecho que se certifica.

De estas diferencias, también derivan las consecuencias de la tutela penal, pues en el documento se protege la genuinidad y veracidad que emana de ese acto, que es más directo, porque en él está inserto el nacimiento de una relación o un negocio jurídico, y en el certifica-

do se tutela la genuinidad y veracidad de un papel preconstituido para la prueba, hecho con esa intención, pero no deriva de un negocio jurídico (Cairolí. Milton, ob. cit. pág. 177).

En consecuencia y analizado el punto, somos partidarios de que se trata de un documento público, no de un certificado, por cuanto la guía contiene un negocio jurídico, explicitado en la misma, donde se encuentran todos los elementos de tales: capacidad, consentimiento, objeto, causa; no depende de otro negocio, tiene autonomía por sí misma. Creemos que ya nos hemos playado sobre el punto al analizar los fundamentos de la guía como documento público.

A nuestro entender es muy claro lo dispuesto por el art. 280 de la ley 16.736, en cuanto dispone la necesidad de la guía de propiedad y tránsito para documentar operaciones, es decir negocios, y movimientos.

Debemos aclarar que la tesis de que se trata de un certificado expuesta por la Dra. Alonso Penco, es anterior a la ley 16.736. No obstante, a nuestro criterio, con la legislación que examina, nuestra posición es la misma, reforzada hoy con la mencionada ley.

La naturaleza jurídica de Certificado, fue acogida en una sentencia publicada en L.J.U, caso Nº 12.145, del tribunal de apelaciones en lo penal de 1er. turno, integrada por la Dra. Alonso Penco, como redactora, Guillot – Martínez. En la Revista de Derecho Penal Nº 10, casos 320, 321, también se afilia a la tesis de “Certificado”, creado por el decreto 700/970, entendiéndose derogadas las normas del código rural referidas a los certificados-guías.

Otra de las consecuencias de indudable importancia es acerca del valor probatorio, tanto en su faz civil como procesal, que dada la importancia y el análisis que se hará del mismo, me remito a un capítulo especial respecto al valor probatorio.

III. B) Naturaleza prohibitiva de las normas

Otro aspecto poco analizado es el contenido de la normativa. El decreto 700/973 estableció en su art. 1º “A partir del 1º de setiembre de 1973, no se podrá: a) transitar en todo el territorio nacional con ningún tipo o especie de ganado bovino u ovino sin la correspondiente guía de propiedad y tránsito; y b) comprar o vender ganado... en toda operación que signifique o pueda significar transferencia de la propiedad de los mismos sin inscribirse, previamente en la Dirección Nacional de Contralor de Semovientes, Frutos del País, Marcas y Señales.” A su vez, con mayor énfasis el art. 279 de la ley 16.736 estableció “A partir de la vigencia de la presente ley queda prohibido en todo el territorio nacional: a) transitar con cualquier tipo o especie de ganado bovino, ovino, equino, suino y caprino, sin la correspondiente guía de propiedad y tránsito; b) intervenir en cualquier tipo de operación que signifique tenencia, transferencia de propiedad o movimiento de cualquier tipo de ganado o frutos del país, sin estar previamente inscripto en la Dirección de Contralor de Semovientes, Frutos del País, Marcas y Señales (DICOSE). Esta prohibición comprende a cualquier persona física o jurídica, pública o privada. La inscripción se realizará mediante una declaración jurada en la forma, plazos y condiciones que establezca la reglamentación”.

Esto significa que estamos ante normas de naturaleza prohibitiva, por el alcance y contenido de las disposiciones. El Dr. Bernardo Supervielle dice que las leyes imperativas y prohibitivas constituyen normas jurídicas cuya finalidad es obligar a adoptar ciertas conductas o impedir determinados actos, que por su naturaleza repugnan al derecho. Si prohíbe una acción es prohibitiva, irrenunciable y lo hecho contra ellas es nulo (art. 8° del Código Civil). (Cf. Supervielle, *De las Leyes imperativas y prohibitivas en Estudios Jurídicos en memoria de Eduardo J. Couture*, pág. 777 y ss. en particular 811). Claramente vemos en ésta normativa de DICOSE su contenido imperativo, porque limitan la conducta humana y la libertad, con vistas a la protección de un interés colectivo y general, que es precisamente lo que persigue toda la normativa de DICOSE, y como tal la guía se impone como un documento público, nacional y de uso personal. En tal sentido no debe de olvidarse que no sólo se busca la prevención de delitos como el abigeato el contrabando, sino también el conocimiento de las existencias, movimiento y propiedad del ganado, de cueros y lanas, y el contralor del sistema de marcas y señales. Estos son fines superiores al del particular, porque interesan al Estado como tal.

Para tal análisis hemos seguido las enseñanzas del Prof. Dr. Enrique Guerra, respecto a la interpretación de las normas agrarias, que expone con rigor en su libro “Derecho Agrario” – Tomo 1– Fundamentos –Vol. 1–, pág. 207 y sigtes. Al respecto señala diversas reglas de interpretación de la norma agraria, analizando el “espíritu” de la materia agraria (art. 16 del C. Civil), pág. 209 a 211. En tal sentido y concordando con la opinión del Dr. Guerra, creemos que en la normativa de DI.CO.SE. analizada se dan precisamente incidencia de factores políticos y sociológicos que deben de tenerse en cuenta, a la hora de interpretar, conforme hemos expresado, así como las características de derecho económico y productivista, la naturaleza mixta de las normas agrarias, el perfil formalista de la legislación (Cf. Guerra, ob. cit. pág. 210), que lleva entre otras razones a concluir en la naturaleza prohibitiva expuesta.

IV. VALOR PROBATORIO DE LA GUÍA DE PROPIEDAD Y TRÁNSITO

Este tema es también de vital importancia en las negociaciones, operaciones y traslados de haciendas y ha sido también tratado por la doctrina, reconociendo un largo trayecto histórico que creemos que puede resultarnos de mucha utilidad.

IV. 1) Antecedentes históricos doctrinarios

En el sentido, hubo una interesante polémica entre el Esc. F. F. Carámbula, y el Dr. Juan A. Cachón, publicada en la Revista de la Asociación de Escribanos del Uruguay –Año XII–, 1926, págs. 86 a 94, relativa a los “certificados rurales como título de propiedad de los semovientes”, defendiéndose con rigor científico si se trataba o no de un título de propiedad, o un documento probatorio que facilitaba la obtención de la guía. Sin pretender extenderme demasiado sobre tal punto, resulta sí conveniente mencionar algunas de las opiniones que los ilustrados profesionales brindaron.

El Esc. Carámbula defendía en su cátedra la tesis de la solemnidad, basándose en la ley de 21 de junio de 1880. Al respecto expresaba que “Desde la sanción del Código Rural (Ley de Julio 17 de 1875) hasta el 21 de junio de 1880, rigió, en efecto, el artículo 128 del citado estatuto

legal que decía: “En el caso de saca de cualquier clase de ganados y frutos de los llamados del país, el vendedor de los objetos a extraerse garantizará al comprador con un certificado firmado por él, en el que se expresarán número, marca y señales”. No estableciéndose ninguna formalidad concreta debía entenderse, naturalmente, –como lo hace el doctor Cachón–, que regían los principios generales y que el certificado era simplemente un elemento exigido “ad probationes” y no como solemnidad esencial a la trasmisión.” Pero luego expresaba que el artículo referido fue expresamente derogado por la ley de 1880 que en el art. 12 dispuso “Derógase el artículo 128 y sus correlativos del Código Rural en la parte que se opongan a las disposiciones precedentes”, y, precisamente el art. 3º de la ley de 21 de Junio de 1880 estableció: “Declárase de uso obligatorio en toda la República el sistema de certificados talonarios, de numeración progresiva, para justificar la propiedad en las transacciones rurales”. Luego se basa el Esc. Carámbula, en lo dispuesto por el art. 8º, donde refiere a que el certificado rural “...se tendrán como únicos justificativos para acreditar la legalidad de la propiedad en las transacciones rurales”, expresándose por el mencionado autor que “Si dice único excluye precisamente, todos los demás medios de prueba admitidos en derecho, o lo que es lo mismo, crea una solemnidad que como tal es insustituible...” (Ob. cit., pág. 89). Luego concluye que “...la solemnidad exigida se refiere al título propiamente dicho como elemento formal. Los otros requisitos integrales del contrato que lo generen regirán por los principios generales. Por manera que, si el título (certificado) se expide en virtud de una compra-venta, los elementos, peculiares de este instituto se acreditarán según las reglas de los contratos consensuales. Si se expidiera por consecuencia, de una adjudicación o partición, u otro contrato solemne, éste se otorgará con las formalidades prescriptas para cada instituto en particular .

El Dr. Juan A. Cachón, en págs. 91 a 94 en la ya citada revista de la A.E.U., expone con vehemencia, la tesis contraria, la consensualidad, y dice que cuando el legislador refiere a los contratos solemnes establece la regla de que “...no produce ningún efecto...”, señalando a vía de ejemplo varias disposiciones del Código Civil. Dice expresamente que: “probablemente hay una interpretación equivocada del artículo 3º de la ley de 1880 en cuanto desliza la frase final siguiente: “para justificar la propiedad, en las transacciones rurales”, y en tal sentido recurre a las reglas de hermenéutica del Código Civil (art. 20 del Código Civil), y señala que si bien se derogó el art. 128 y sus correlativos, en cambio dejó en pie toda la economía del Código Rural. “Los juiciosos requisitos exigidos por el Código Rural no tienen de ninguna manera en cuenta el contrato de compra venta y sólo se han preocupado de establecer garantías para que los hacendados no se vieran perjudicados por los latrocinios de los buhoneros o de los troperos de ganado. Al introducir el sistema de certificados talonarios, muy sabio por cierto, no se quiso establecer una solemnidad para el contrato de compra venta de ganado y frutos del país, sino apenas establecer un requisito previo e indispensable para obtener la guía de tránsito por más de que el artículo 11 de esa misma ley, se olvidó de que el certificado rural quedaba en la Alcaldía, como se encargó muy bien de declararlo el artículo 9º del mismo decreto reglamentario de 8 de julio de 1880, ratificando otra vez lo que ya establecía el artículo 136 del Código Rural. En contra de la teoría de la solemnidad, media el hecho de que el certificado es un documento unilateral...” , y seguidamente señalaba que otros de los argumentos contra la solemnidad eran las operaciones que se realizaban en Tablada a los Frigoríficos y a los abastecedores, a quienes no se les daba el certificado rural, sino la tornaguía que se expedía en la Oficina de Tablada, lo mismo en el caso de venta de lanas que hacen los

barraqueros a los exportadores, ni las ventas de cerda, de cueros y de plumas que se verifica en barracas a industriales o exportadores” (ob. cit. pág. 94).

IV. 2) Nuestra Posición

Conforme al art. 56 del Decreto 700/973, la guía de propiedad y tránsito es el único documento exigible para justificar la propiedad, así como para el control del transporte o traslado de ganado en todo el territorio nacional, a los efectos del decreto, que en realidad debe leerse “a los efectos de la ley” puesto que el decreto 700/973 es ley en virtud del Decreto Ley 14.165. Esta norma debe interpretarse de conformidad con el art. 279 y 280 de la ley 16.736 que declara el primero, que queda prohibido el tránsito o cualquier tipo de operaciones sin estar previamente inscripto en DI.CO.SE.. Y el art. 280, entre otros aspectos, declara la necesidad de la guía de propiedad y tránsito para documentar las operaciones y movimientos.

Sobre tal punto, es decir acerca del valor probatorio de la guía de propiedad y tránsito, la Dra. Adelina Cabrera ha expresado “O sea, que en la vía administrativa, DINACOSE no podrá exigir otro tipo de prueba sobre los extremos referidos – propiedad y traslado – ni podrán los particulares acreditar los mismos con otros documentos supletorios. En consecuencia en la faz civil o procesal-civil la precitada disposición no deroga los principios generales de prueba de los negocios jurídicos entre particulares...” (Rev. DINACOSE, pág. 33, Año IV, N° 8).

En el mismo sentido, acerca del valor probatorio se pronuncia el Dr. Raúl O. Gadea Butiérrez, en “Guías Sobre Productos Agrarios”. Publicado en L.J.U., t. XCI, págs. 55 y sgtes..

Sobre el particular, entendemos que la interpretación y el alcance es mayor, puesto que no debe olvidarse que no es “decreto” sino “ley”. Así lo dispuso el artículo 1º del Decreto-Ley 14.165 de 7 de marzo de 1974, estableciendo concretamente lo siguiente: “Declárase Ley de la Nación para todos los efectos a que hubiere lugar, desde su fecha, el decreto del Poder Ejecutivo N° 700 de 23 de agosto de 1973”.

En consecuencia tiene un alcance diferente este art. 56, que a nuestro entender es más amplio, porque está contenido en una ley, y como toda ley tiene carácter abstracto, impersonal y de alcance general.

Por otra parte el “nomen iuris” de dicho artículo dice: “De la Guía, Unico Documento” (De la propiedad del ganado). Por las razones que hemos expuesto la guía de propiedad y tránsito es el único documento probatorio, frente a DICOSE, particulares, y cualquier otro operador del sistema. Porque además no debe de olvidarse que la ley hace referencia específicamente a negocios, intermediación, traslados, etc. de ganados y frutos del país y obliga preceptivamente a instrumentarlos en determinada forma y con determinados requisitos predeterminados por la Administración.

Además, el art. 56 dice que será el único documento exigible para justificar la propiedad del ganado bovino y ovino a los efectos del presente decreto (léase ley) y luego dice “...así como para, el control del transporte o traslado de ese ganado en todo el territorio nacional, junto con los certificados sanitarios no sustituidos por el párrafo correspondiente, excepto las autorizaciones para los casos especiales establecidos en el articulado de éste decreto.” Es

decir, que por una parte, el artículo aclara bien que justifica la propiedad del ganado, y por otra parte expresa que lo es también para el traslado del ganado, y especifica muy claramente: salvo las excepciones que la propia normativa dispone. No sólo para la propiedad, sino también para los movimientos.

A ello debemos sumarle como argumento lo dispuesto en el art. 280 de la Ley 16.376 donde, en su inciso final dispone que las guías de propiedad y tránsito se usaran "...para documentar todo tipo de operaciones en la cual se hallen involucrados movimientos de haciendas, frutos del país, cambios de propiedad o consignaciones de los mismos, ya sea con o sin movimiento físico...", lo que implica la necesidad de su utilización.

A ello debe adicionársele a nuestro juicio que no es buen sistema que frente a unos tenga diferente alcance que frente a otros. Como ley, tiene alcances generales y se trata de una ley regida por el principio de la especificidad, esto es, regula un determinado sector con un alcance y finalidad pública, y por tanto debe tener frente a todos el mismo alcance probatorio. La certeza, extremo esencial del ordenamiento legal, también requiere una interpretación armónica y uniforme.

A nuestro juicio, creemos que esta norma no deroga principios fundamentales en materia de prueba de los negocios jurídicos, sino que precisamente dispone cuáles son los medios probatorios cuando estamos frente a negocios o transacciones de haciendas, movilización, etc. temas todos regulados por una normativa especial. En tal sentido el legislador quiso que el medio probatorio fuera la guía de propiedad y tránsito como obligatoria.

Respecto a las críticas que se formulan en cuanto a que en la guía no figura el precio, forma de pago y algún otro aspecto, es del caso señalar que nada impide que figure en la guía. Pues bien, en el ítem referido al tipo de operación, podrá consignarse si es a crédito o contado, y a su vez nada impide que, en el ítem referido a las "observaciones del remitente", se especifique el precio por cabeza, forma y modalidades de pago en su caso, y quedará refrendado con la aceptación del destinatario, no formulando objeciones. Cabe destacar que de acuerdo al funcionamiento de éste tipo de negocios, las partes ya acordaron el precio. Tales aspectos que se señalan no son observables por la administración, pues no contraviene ninguna disposición, y es en su caso un mecanismo de garantía que pueden adoptar las partes.

Otro de los argumentos, a nuestro entender, de suma importancia, dentro de lo que ha sido su evolución histórica, es que, en el Código Rural de 1942, en la Sección II, Capítulo IV.-Certificados-Guías-, el art. 182, actualmente derogado, sí establecía a texto expreso lo siguiente: "Toda venta de cualquier clase de ganado, o frutos del país mencionados en el artículo 188, o toda transacción sobre unos u otros, así como su extracción, obliga al propietario de la marca o señal o a la persona autorizada por ésta, a expedir un certificado-guía que, salvo prueba en contrario, es el único documento que justifica la legalidad de la operación a que se refiere, y es a la vez la autorización para el tránsito de ganados o frutos." Es decir, que aquí sí, en el Código Rural de 1942, a texto expreso, se estableció que el certificado-guía era el documento exigible, salvo prueba en contrario, dando la posibilidad de recurrir a otros medios probatorios. Pero, actualmente, los Certificados-Guías del Código Rural han sido sustituidos por las Guías de Propiedad y Tránsito, en virtud de lo establecido en el Decreto 700/973 de 23/8/973, declarado Ley de la Nación por Decreto Ley 14.165 de 7/3/974. Esta normativa deroga

las disposiciones del Código Rural en la materia. En tal sentido el Dr. Saavedra en la nota al art. 182 establece que dicho capítulo debe entenderse abrogado por la legislación sancionada posteriormente. (“Código Rural” anotado. Juan Pablo Saavedra. F.C.U.) También el Dr. Nicolliello, en su “Código Rural” Amalio Fernández, 2ª. Edición, al referirse a dicho capítulo expresa que las disposiciones han sido unificadas por la nueva normativa entendiendo que han sido derogados. (Ob. Cit. pág. 173)

Por otra parte, el artículo 59 del Decreto 700/973 dice : “(Del tránsito) – Todo otro animal o fruto del país, cuyo transporte requiera actualmente el Certificado Guía que se deroga, no podrá transitar a partir del 1º de setiembre de 1972, sin la Guía de Propiedad y Tránsito, que se crea, único documento que acredita la propiedad y legalidad del desplazamiento a los efectos de éste decreto.” Es decir que claramente surge de dicha norma la derogación de los certificados guías previstos en el Código Rural de 1942, que precisamente, acreditaban la propiedad y legalidad, pero agregaba “...salvo prueba en contrario.” Es evidente entonces que esa normativa está derogada y debe aplicarse en todos los casos las disposiciones del Decreto 700/973, ley en virtud de lo establecido por el Decreto Ley 14.165.

En razón de lo expuesto precedentemente, la actual legislación es significativamente diferente por cuanto ya no prevé (como si lo hacía el Código Rural de 1942 en su art. 182), la posibilidad de utilizar otros medios de prueba, al haberse eliminado la expresión “salvo prueba en contrario”. Con esto reafirmamos que la guía es el único medio probatorio por así imponerlo a texto expreso la nueva legislación, con lo que, la diferencia con el régimen del Código Rural, no es sin duda menor sino de suma relevancia.

V. OPINIONES DOCTRINARIAS Y JURISPRUDENCIALES

A) Doctrina

Respecto a la naturaleza jurídica de la guía de propiedad y tránsito, el Dr. Raúl O. Gadea, analizando el tema en L.J.U –Tomo XCI, págs. 55 y sgtes., en especial pág. 59 a 61, lo considera como instrumento mixto, señalando que es el único documento válido frente a los organismos administrativos. Discrepamos con la autorizada opinión, puesto que en nuestro derecho no hay lugar para una tercera categoría de instrumentos, o son públicos o son privados, y en tal sentido las normas del Código Civil son claras. A su vez no debemos olvidar la naturaleza de las normas que lo regulan.

Un paso más adelante en cuanto al tema de la naturaleza jurídica lo da la Dra. Adelina Cabrera en su trabajo publicado en la Revista de DI.NA.CO.SE., titulado “Reflexiones preliminares sobre la naturaleza jurídica de la guía de propiedad y tránsito” págs. 31 a 33. Ella expresa que si bien el expedidor de la guía es un particular, “...es indudable que el instrumento de referencia reviste especialísimas características en cuanto es impuesto por una norma legal, su texto es dictado por la propia Administración – no pudiendo el particular evadir los datos exigidos ni modificarlos – y en definitiva, una vez procesados por la oficina receptora, conjuntamente con otros documentos, pasan a integrar el caudal de información pública mediante estadísticas que, revestidas de carácter oficial, presentan el estado de nuestra economía básica...” Por otra parte añade que es un instrumento de control de la actividad agropecuaria,

y en base a ello permite adoptar medidas específicas, lo que se traduce en consecuencia en una finalidad pública (pág. 32 ob. Cit.). Estos conceptos son enteramente compatibles y reafirma nuestra posición en cuanto a su naturaleza pública del multicitado documento. Sin perjuicio de lo expuesto, acerca de la naturaleza jurídica, reconoce que dichos argumentos no modifican su naturaleza privada "...por lo que se ha llegado a sustentar que se encuadra dentro de la clase de documentos "sui generis" cuya naturaleza mixta no ha sido prevista por el legislador".

Por nuestra parte, si bien se comparten algunos de sus conceptos, no estamos de acuerdo con las teorías que le atribuyen naturaleza mixta o "sui generis". Como ya hemos expresado nuestro derecho no preve la existencia de tales documentos, y tal punto no es menor por cuanto, por ejemplo, ante una hipótesis de adulteración ¿qué aplicamos?, o más aún, en caso de falsificación, ¿aplicamos las normas sancionatorias penales del documento público o del privado? La respuesta del ordenamiento penal no es la misma si se trata de documentos públicos o privados, no previéndose un "tercer género" en tal materia. Lo mismo sucede en materia civil, procesal, etc. Por ello nuestra afirmación de que se trata de documento público por los fundamentos expresados ut-supra sería la adecuada. Ello se ve reafirmado por alguno de los conceptos de la Dra. Cabrera en cuanto expresa que dichos documentos tienen una finalidad pública, y que están impuestos por una norma legal, entre otros.

Es de señalar que desde la propia doctrina civilista, en el caso el Dr. Prof. Jorge Gamarra, considera como "ventas con régimen especial", entre otras, las referidas a la compraventa de ganados y frutos, mencionando el art. 182 del Código Rural. Lo considera de esa forma en virtud de que sostiene que "Hay una serie de disposiciones (leyes, ordenanzas, reglamentos) que establecen regímenes jurídicos especiales." (Tratado de Derecho Civil Uruguayo – Tomo Tercero – vol. I – 1982, pág. 51, y 53). Naturalmente que ello no significa desconocer los aspectos civiles de las obligaciones y contratos del Código Civil, que están presentes; pero prevé un régimen especial.

Por otra parte, el maestro Dr. A. Gelsi Bidart, en "Cuestiones de Derecho Rural, t. III, págs. 69 y ss., expresa que "El certificado-guía tiene una doble finalidad: a) "justifica la legalidad de la operación a que refiere" y b) "es ...la autorización para el tránsito de los ganados o frutos" (art. 182 C.R). Y más adelante dice: "Cada operación que se realice, requiere la expedición de un certificado-guía según se desprende de la redacción de los arts. 183 y 182. Este expresa: "Toda venta... toda transacción... así como su extracción, obliga,... a expedir un certificado guía". Ello lo resalta a su vez como norma de principio en pág. 80 (ob.cit), dice: El principio es que "...toda venta de cualquier clase de ganado, o frutos del país mencionados en el art. 188, o toda transacción (o sea, operación) sobre unos u otros, así como su extracción, obliga al propietario de la marca o señal o a la persona autorizada por ésta a expedir un certificado-guía (Art. 182 del C. Rural)". Las opiniones del distinguido jurista están referidas exclusivamente a las normas del código rural, que han resultado sustituidas por la nueva normativa, pero de todas maneras indican el carácter de su necesidad en los negocios o traslados, sin pronunciarse expresamente sobre su naturaleza jurídica, esto es, documento público o privado. De todas formas es interesante su enfoque, ya que hoy tiene mayor intensidad al quedar "prohibido" transitar e intervenir en cualquier tipo de operación que signifi-

que tenencia, transferencia de propiedad o movimiento de cualquier tipo de ganado o frutos del país, sin la guía, ni estar previamente inscripto en DI.CO.SE.. (art. 279 de la ley 16736).

Resulta interesante la opinión que realiza el recordado profesor Héctor J. Cerruti Aicardi, en un magnífico trabajo sobre “Arrendamientos Rurales y Otros Contratos Agrarios”, donde analiza “El contrato de compraventa de semovientes, frutos del país, marcas y señales” (págs. 159 a 169). Allí expresa, analizando la naturaleza jurídica que “La compraventa de semovientes y frutos del país se halla caracterizada especialmente por los artículos 182 y 188 del Código Rural (Ley 10.024). Ya el Código Rural de 1875, con alguna diferencia de texto, a través de los artículos 128 y 129 había tratado éstos contratos en forma distinta a la consignada por el Código Civil para la venta de cosas muebles”. O sea que, ya con mucha lucidez desde esa época anotaba las diferencias entre los regímenes de la legislación rural y la civil, y si bien expresaba que el código rural no había instituido al certificado-guía como una solemnidad, sí impone extremos diferentes en la perfección del negocio por la instrumentación especial que requería, esto es la entrega del certificado-guía. Concretamente dice: “El Código Rural ha señalado una forma no prevista en el Código Civil para que se realice la traslación del dominio. La entrega del certificado-guía confiere al adquirente la propiedad de los animales o frutos mencionados en él, sin necesidad de otro trámite o documento...” Además, es la prueba necesaria para el tránsito o desplazamiento de los referidos bienes (artículos 182, 187, 188 y concordantes del Código Rural). No obstante admite que no es una opinión pacíficamente adoptada, señalando en tal sentido la opinión de Cachón y Cestau.

Estos antecedentes de los más distinguidos juristas de la época, nos señalan la importancia y relevancia que en materia agraria tienen determinados documentos, como lo es sin dudas el que analizamos, y que lo diferencian de la normativa civil, pero también sin que ésta le sea totalmente ajena. Es sí del caso destacar que casi todas las opiniones refieren al contrato de compraventa de ganado y las necesidades del uso de las guías, así como para movimientos, pero no se han detenido a examinar el carácter de éstas en cuanto a su naturaleza, esto es, si es documento público o privado. En tal aspecto hay que señalar que un tema es el que nos referíamos, pero otro diferente la naturaleza que tiene el contrato relativo a los semovientes y frutos del país. Hemos dado nuestra opinión de que se trata de un documento público, pero casi todos los análisis de la doctrina y jurisprudencia refieren al carácter que tienen en el negocio el uso de las mismas.

B) Jurisprudencia

La jurisprudencia ha expresado reiteradamente en tal sentido que acreditan la legalidad de la operación, pero no justifica el derecho de propiedad (A.D.C.U. – Tomo XIII, pág. 25, N° 178). A su vez en el tomo XVIII, casos 225 y 226, se expresa “Si bien las guías de propiedad y tránsito no constituyen título de propiedad ni habilitan a transferir el dominio, o en términos del Tribunal de Apelaciones en lo Civil de 4° Turno (Anuario ...t. XIII, c. 178), no son un sucedáneo del contrato de compraventa, y no acreditan por sí solas la propiedad, es posible afirmar que en la previsión del art. 182, del C. Rural, además de autorizar el tránsito de los ganados y frutos” es el único documento que justifica la legalidad de la operación a que refiere”, salvo prueba en contrario. (Gelsi, Cuestiones de D. Rural, T. III, pág. 83). Trib. Civ. 5^o.

Seguidamente, en caso 226 del citado Anuario el mismo tribunal dice: “Las guías de propiedad y tránsito de los ganados y frutos no son un sucedáneo del contrato de compraventa, y no acreditan por sí solas la propiedad.” (cfm. Anuario... t. XIII, c. 178). En el tomo XXXII, del Anuario de Derecho Civil, en caso 154, pág. 88, se sigue la misma línea argumental a la referida anteriormente, en este caso del Tribunal Civil de 4º Turno.

También en los fallos publicados en la revista La Justicia Uruguaya, pueden verse sentencias del mismo tenor que las extractadas en los anuarios de derecho civil. En tal sentido se señala el caso 10.686, en tomo 93, donde se expresa que la guía de propiedad y tránsito es un documento que justifica la legalidad de la operación a que refiere (enajenación, consignación, etc.); ello como respuesta del propio sentenciante ante la pregunta: ¿Qué dimana de la guía de propiedad y tránsito de fs. 47? (Sent. de 22 de agosto de 1985– Dr. Tabaré Sosa Aguirre– Jdo. Paz Departamental 9º. Turno).

La jurisprudencia penal ha sostenido “El certificado-guía previsto en el Código Rural ha sido sustituido por la guía de propiedad y tránsito creada por Decreto 700/973. En el art. 59 se establece “Todo otro animal o fruto del país, cuyo transporte requiera actualmente el certificado-guía que se deroga, no podrá transitar...” Por tanto nace un nuevo certificado reglamentado por esa norma –transformada en ley por la ley 14.165– donde se establecen los requisitos de forma y fondo que debe cumplir. Es un certificado extendido por un particular al que la ley le da valor documental... no solamente se establecen en forma pormenorizada el fondo y la forma de la guía sino que también se establecen las sanciones administrativas que generará el mal manejo de esa documentación. Pero siendo un certificado al que la ley le acuerda valor jurídico, su falsificación ideológica o material entra necesariamente dentro de los tipos penales previstos en los arts. 227 y sgts. del Código Penal, entre los delitos contra la fe pública.” (T.A.P 1º. Turno. Alonso (r), Guillot S. 84/92). En el mismo sentido y mismo tribunal, Sentencia 157/92. Ambas en Revista de Derecho Penal, N° 10, págs. 206 y 207.

VI. DERECHO COMPARADO

Sobre este punto, es difícil encontrar un sistema como el que tiene nuestra legislación, y que por tanto pueda ser tomado como referencia a los efectos de señalarlo como antecedente y encontrar respuestas. Quizás sea lo contrario, nuestro ordenamiento es utilizado como antecedente, o referencia en otros sistemas. Nos referimos concretamente al sistema de guías de propiedad y tránsito, en el régimen de DI.CO.SE., no al tema de las marcas y señales como medios identificatorios del ganado, porque lo peculiar en el caso a estudio es sin dudas las guías de propiedad y tránsito.

A nivel de la Comunidad Europea, nuestro sistema de DI.CO.SE. (inscripción, declaración jurada, planilla de contralor interno, guías de propiedad y tránsito, marcas y señales), ha sido validado por la Unión Europea en lo referido a la identificación y etiquetado de carne de vacuno (trazabilidad), manifestando la conformidad y siendo el primer país, fuera de los países miembros, con un sistema aprobado de acuerdo a las normas comunitarias – Reglamento (CE) 1760/2000, y su Reglamento de aplicación 1825/2000 de 25 de agosto de 2000. O sea, que nuestro país cumple con los nuevos reglamentos comunitarios. (Fuente: DI.CO.SE. – Octubre 2002– Ing. Agr. José I. Sosa Días). Naturalmente que referirnos a tales aspectos

exceden el presente trabajo y forman parte de otro basto tema, el de la trazabilidad, pero no queríamos dejar pasar por alto, sólo a modo de información a los efectos de observar la importancia de nuestro sistema .

La normativa y preocupación a nivel de la Comunidad Europea es precisamente el de la seguridad alimentaria, defensa del consumidor, entre otros, y toda la normativa apunta al tema de la trazabilidad, esto es, conocer la historia del animal desde su nacimiento hasta que llega al consumidor. De allí que toda la legislación en los países miembros apunta en tal sentido, estableciéndose por ejemplo, etiquetado obligatorio de la carne vacuna –Dinamarca–, caravanas identificatorias oficiales (dobles), pasaportes, registro de establecimientos y base de datos computarizada –Alemania–, etc. Naturalmente que se trata de otro tema, pero ciertamente vinculado en el caso del presente estudio.

En la República Argentina, el tratadista Fernando Brebbia, en su “Manual de Derecho Agrario”, Ed. Astrea, 1992, señala que respecto a la propiedad del ganado ha ocupado a la doctrina y jurisprudencia, señalando el desinterés del legislador inexplicable, dándose una regulación recientemente. Es así que por la ley 22.939, de octubre de 1983, se unifican el régimen de marcas y señales, certificados y guías, con carácter de ley nacional vigente en todo el territorio de la República (Ob. cit., pág. 276). Cabe mencionar que con anterioridad existían regímenes de marcas y señales previstos en los Códigos Rurales Provinciales, que entraban en conflicto con las normas constitucionales, y sobre todo con el artículo 2412 del Código Civil. En tal sentido, es del caso citar los comentarios al respecto que formula Orquidea A. Díaz Maseda en su trabajo “Propiedad del Ganado” (Art. 2412 Del Código Civil) –Ed. Hammurabi– 1978, quien expresa: “El Código Civil sancionado en el año 1869 para regir desde el 1º de enero de 1871, no ha dedicado normas especiales a la posesión y propiedad del ganado; en consecuencia son aplicables los principios enunciados para las cosas muebles. Es sorprendente que Vélez Sársfield no haya legislado especialmente en materia de semovientes, ya que en esos momentos la actividad ganadera se perfilaba como la actividad argentina por excelencia, con importantes mercados en el exterior. El codificador desconoció notablemente la materia agropecuaria; decididamente no le dio importancia. Incluso desconoció la existencia y aplicación del Código Rural de la Prov. de Buenos Aires, redactado por Valentín Alsina y que regía desde 1865” (págs. 50 a 56). Todo ello por ser un Estado Federal, donde las Provincias tienen autonomía y son independientes entre sí. En consecuencia la Constitución Nacional estableció que debían ser dictados por el Congreso de la Nación, el Código Civil, Comercial, Penal, Minería, del Trabajo y Seguridad Social. Todos los autores resaltan la importancia de tal norma porque plantea el conflicto a partir del Código Rural de 1871, al coexistir para la provincia de Buenos Aires una legislación dictada por el código rural, redactado por Alsina, y que fue el primero de América, con las normas del Código Civil. Este dispuso que para los bienes muebles “la posesión, vale título”, creando a favor del poseedor una presunción de buena fe. Dicha normativa, se daba contra las normas del código rural en lo referido a la fuerza probatoria de las marcas y señales, porque en la legislación rural propuesta por Alsina, la marca y señal eran una prueba absoluta de la propiedad del ganado; criterio seguido por otros códigos rurales provinciales (Catamarca de 1878; Jujuy de 1893; Salta de 1902; y el de Tucumán para las marcas); otro criterio fue el seguido por los códigos rurales de Corrientes de 1902; Entre Ríos de 1892; Santa Fe de 1901; Salta de 1933; y el de Córdoba de 1885, y el de

Tucumán para la señal. En todos ellos la presunción era relativa, “*juris tantum*”, no “*juris et de jure*” como en los primeros. Otra legislación provincial, como la de Santiago del Estero de 1942, trató de armonizar las normas del Código Rural y del Código Civil, estableciendo que la marca y señal eran un medio de probar la buena fe del poseedor. A su vez, el Código Rural de Jujuy de 1948, y el proyecto de Código Rural de Córdoba de 1945, establecieron la marca y señal, como obligación, por razones de policía rural. Esto consiste en la “... facultad privativa de las provincias el poder de policía, por lo tanto este criterio es compatible con la legislación nacional y al mismo tiempo, dada la normativa de los mencionados cuerpos legales, constituyen excelentes fines de la tutela del orden rural” (Díaz Maseda, ob.cit. pag. 57).

El nuevo sistema, es implantado por la ley 22.939, de octubre de 1983, donde se define lo que se entiende por marca y señal y se dispone del registro, y respecto de la transferencia del ganado, se regula la obligación del enajenante de dar al adquirente un certificado que es expedido por el vendedor y que acredita la enajenación, denominándosele al mismo “certificado de adquisición”, señalando Brebbia que éste documento reemplazó la vieja práctica de contramarcar por el enajenante y remarcar por el adquirente. El certificado de adquisición otorgado por las partes es autenticado por la autoridad competente, refiriéndose no solamente a la compraventa, sino también a permuta, donación, etc. Luego se refiere en dos disposiciones a las guías para la licitud del tránsito de ganado, agregando la norma que la validez de la guía y su régimen, serán juzgados de acuerdo a las leyes de la provincia en que fueren emitidos.

También el Dr. Eduardo A. Pigretti y colaboradores, en su libro “Contratos Agrarios” Ed. Depalma 1995, señalan las características del sistema de la ley 22.939, el cual proclamó el carácter modificatorio del régimen vigente al legislar específicamente sobre el instituto de la marcación y crear un régimen nacional de marcas y señales obligatorio en toda la Nación, y estableció dos documentos ganaderos: los certificados de adquisición y las guías de tránsito, fijando para los primeros una serie de requisitos y sometidas las segundas a la legislación de la Provincia de su emisión (pág. 129 y 130 ob. Cit.).

Lo que se discute en el derecho argentino es si la transferencia del ganado opera o no con el certificado de adquisición. Según una opinión mayoritaria el mismo sería título obligacional, por lo tanto se perfecciona por la tradición efectiva de la cosa, esto es, la tradición de la res, siguiendo el criterio que resulta del art. 577 del Código Civil argentino. Y en una opinión minoritaria, seguida por Aída R. Kemelmajer de Carlucci y Alicia Puerta de Cachón, el certificado de adquisición constituye una forma de tradición ficta, (Pigretti y otros, ob. Cit., pág. 153). Por su parte, la misma conclusión es explicada también por Brebbia, quien refiere también a ambas hipótesis, agregando que la jurisprudencia mayoritaria se ha inclinado a sostener que es necesario la tradición, citando la opinión de Pérez Llana, y jurisprudencia (Brebbia, ... Ob. Cit. págs. 289 y 290).

La razón de extenderme en la legislación argentina radica en cierta similitud que existe entre nuestras guías de propiedad y tránsito, con el certificado de adquisición del derecho argentino, puesto que la “guía” para dicha normativa refiere únicamente para la licitud del tránsito, siendo, como lo sostiene Garbarini Islas, el “pasaporte de los ganados”, señalando seguidamente Brebbia “Esta expresión grafica adecuadamente lo que es la guía y su diferencia con el certificado. El certificado acredita la propiedad del ganado adquirido, en cambio la

guía sirve para poder trasladar la hacienda de un lado a otro de una misma provincia, o de una provincia a otra, y su validez se juzga de acuerdo con las disposiciones locales del lugar en que se emite. En algunas legislaciones locales ésta diferencia conceptual y práctica entre el certificado y la guía desaparece (Chaco, Corrientes), pues un mismo documento funciona simultáneamente como certificado (acredita la propiedad del ganado adquirido) y a la vez habilita para su circulación. (Ob. cit. pág. 294).

La similitud señalada radica en que el certificado, en el derecho argentino, debe contener lugar y fecha de emisión, nombres y apellidos de las partes, domicilios, y la mención de los documentos de identidad, especificación del tipo de operación de que se trata, matrícula del título, de la marca o señal, y el diseño de éstas o el tatuaje de reseña correspondientes a los animales de raza, cantidad de animales comprendidos en la operación con indicación de su sexo y especie, firma del transmitente o su representante, que podrá ser suplida en su caso por la del consignatario, y firma y sello del oficial público que autentique el certificado. Como se ve existen elementos comunes, pero la regulación y el régimen es diferente.

VII. PERSPECTIVAS DEL SISTEMA

Consideramos de interés mencionar y reseñar, para una futura evaluación y estudio, que se ha aprobado con fecha 29 de enero de 2003, una reformulación de la estructura funcional de la U.E.005 “Dirección General de Servicios Ganaderos”, que busca adecuar las funciones que prestan los servicios a las necesidades actuales en la tutela de la sanidad animal, controles epidemiológicos, los registros de la propiedad y existencias de semovientes y el estudio y diagnóstico de la salud pública veterinaria (Considerando I) de la mencionada reglamentación, así como, entre otros aspectos, potenciar la competitividad y acceso a mercados internacionales y en beneficio de la imagen del país como productor de alimentos (Considerando IV). Ello trae consigo, por lo establecido en el art. 1.5 del Decreto, una “Reformulación de DICOSE, en base a la adecuación al nuevo sistema nacional de información ganadera y a la reorganización y adecuación de los procedimientos de registro de marcas, contralor de la propiedad, existencias y tránsito de semovientes y frutos del país, de acuerdo a las nuevas exigencias del programa”. Ello se encuentra en estudio en el momento actual.

El M.G.A. y P. ha organizado un Sistema Nacional de Información Ganadera (S.N.I.G), con el objetivo de lograr un reconocimiento en los mercados internacionales en base a la instrumentación de un sistema de trazabilidad individual del ganado (donde se conoce toda la historia del ganado, desde el nacimiento hasta que llega al consumidor, pasando por todas las etapas). Esto trae modificaciones en el sistema de DICOSE, y en la instrumentación y mecanismos de las guías de propiedad y tránsito. El sistema aún se encuentra en estudio, en una fase piloto –no obligatorio–, pero que en el momento actual no sustituye a los instrumentos vigentes, como es el caso del uso de guía de propiedad y tránsito, tema que nos ocupa.

La guía de propiedad y tránsito se debe seguir usando, como los demás instrumentos vigentes en la actualidad. Con el futuro sistema, la guía se deberá rediseñar, acorde al Sistema que en definitiva se aprueba legislativamente.

En consecuencia, no queríamos dejar pasar por alto, al analizar el presente, las perspectivas y análisis que se encuentran a estudio, en parte del régimen de la ganadería y que ameritará futuros comentarios.

VIII. CONCLUSIONES

Las guías de propiedad y tránsito son uno de los instrumentos de una de las modalidades de la actividad agraria, –la ganadería– de tan larga data como la historia de nuestro país, y en tal sentido ampliamente conocidas por los operadores del sistema: productores, intermediarios, industriales.

En la evolución cumplieron diferentes objetivos y finalidades con diversos alcances.

Su naturaleza jurídica, en virtud de la evolución reseñada someramente, ha variado. Hoy día, conforme a las normas citadas, constituyen a nuestro modo de ver documentos públicos, ya que participan de los caracteres que los mismos revisten y que se han enumerados en el capítulo respectivo

A nuestro entender la guía de propiedad y tránsito es un documento público, y no compartimos la tesis de que es un Certificado creado por la nueva legislación, en atención precisamente al concepto y características que se han analizado. Debe recordarse que debe de ser utilizado cuando se realiza una operación o movimiento. Si le reconocemos a dicha tesis los grandes avances en la elaboración del tema.

En cuanto a su valor probatorio, creemos que es el único documento para justificar la propiedad del ganado, así como el traslado, conforme también con los fundamentos que hemos expuesto.

Dentro de la distinción que refiere la clásica doctrina son documentos públicos administrativos y legales, ya que provienen, bien de normas administrativas, como de disposiciones legales.

Es a su vez relevante señalar que el contenido de las normas, en esta materia, es de naturaleza prohibitiva, tal como se analizó, siguiendo el pensamiento del Dr. Supervielle.

La doctrina, –salvo excepciones–, al igual que la jurisprudencia, cuando han analizado el tema, en general refieren al valor probatorio de las guías de propiedad y tránsito y no estrictamente a la naturaleza jurídica de la guía de propiedad y tránsito como documento público o privado. En consecuencia, en cuanto al valor probatorio, se inclina hacia la admisión de todos los medios probatorios y que su omisión no afecta al negocio, sino que tiene consecuencias en vía administrativa, tesis que no obstante las autorizadas opiniones, no compartimos.

El proyecto que se encuentra en estudio, sobre la base del Sistema Nacional De Información Ganadera, traerá sin duda modificaciones que oportunamente habrá que analizar, a pesar de que nos podemos aventurar a decir que seguirán existiendo muchos de los instrumentos hoy vigentes como es el caso de la guía de propiedad y tránsito, con un nuevo diseño, y a nuestro entender, reforzando el carácter público del citado documento.

BIBLIOGRAFÍA POR AUTORES

- Alonso Penco, Irma. Revista Judicatura N° 34 (dic./92), pág. 351 a 356, “Guía De Propiedad y Tránsito – Su Falsificación”.
- Bayardo Bengoa. “Derecho Penal Uruguayo”, tomo VI –Parte Especial– Vol. III, 1977.
- Brebbia, Fernando. “Manual de Derecho Agrario”, Ed. Astrea 1992.
- Cabrera, Adelina. Rev. DINACOSE, pág. 33, Año IV, N° 8.
- Cairolí, Milton. “Curso de Derecho Penal 2do.” –Tomo III– F.C.U.
- Cerruti Aicardi, Héctor J. “Arrendamientos Rurales y Otros Contratos Agrarios”.
- Código Rural de 1875, Sexta Edición. 1918, Barreiro y Ramos.
- Código Rural, Ley N° 10.024, Edición Oficial de 1942, Barreiro y Ramos.
- Del Rey, José María en DI.NA.CO.SE., 3ª Ed. Universidad de la República, División Publicaciones y Ediciones 1977.
- Díaz Maseda, Orquídea A. “Propiedad del Ganado” (Art. 2412 Del Código Civil) –Ed. Hammurabi– 1978.
- Gadea Butiérrez, Raúl O. “Guías Sobre Productos Agrarios”. Publicado en L.J.U , t. XCI,
- Gamarra, Jorge. “Tratado de Derecho Civil Uruguayo”, Tomo Tercero, Vol. I.
- Gelsi Bidart, Adolfo. “Cuestiones de Derecho Rural”, t. III
- Guerra Daneri, Enrique. “Derecho Agrario”, Tomo I, Fundamentos, Vol. I
- Larraud, Rufino. “Curso De Derecho Notarial”, Ed. Depalma. 1966.
- Nicolliello, Nelson. “Código Rural” Amalio Fernández, 2ª. Edición.
- Peirano Facio, Jorge. “Curso de Obligaciones”, T. V.
- Pigretti, Eduardo A. y colaboradores. “Contratos Agrarios” Ed. Depalma 1995.
- Revista de la Asociación de Escribanos del Uruguay. Año XII, 1926.
- Saavedra, Juan Pablo. “Código Rural” anotado. F.C.U.
- Sayagués Laso, Enrique. “Tratado De Derecho Administrativo” , T. I –6ª. Ed.- F.C.U– 1988
- Sosa Días, José I. –DICOSE– Octubre 2002.
- Supervielle, Bernardo. *De las Leyes imperativas y prohibitivas* – “Estudios Jurídicos en memoria de Eduardo J. Couture”.
- Tarigo, Enrique. “Lecciones de Derecho Procesal Civil”, pág. 81–tomo II–.
- Viera, Luis Alberto. “Curso de Derecho Procesal”, Tomo II.

JURISPRUDENCIA CONSULTADA

- A.D.C.U – Tomo XIII, N° 178
- A.D.C.U – Tomo XVIII, caso 225 y 226
- A.D.C.U. – Tomo XXXII, caso, N° 154
- L.J.U, N° XCIII, caso N° 10.686

- L.J.U, N° CV, caso N° 12.145.
- Revista de Derecho Penal N° 10, págs. 206 y 207, Sentencia 84/92 y 157/92 T.A.P. 1er. Turno.

