Estado Libre Asociado de Puerto Rico
TRIBUNAL DE APELACIONES
REGIÓN JUDICIAL DE PONCE - GUAYAMA
PANEL VII

Municipio de Salinas Recurridos v. Rodzons Management Recurrente	KLRA201500267	*Revisión* procedente del Municipio de Salinas Sobre: Revisión Administrativa

Panel integrado por su presidente, el Juez Brau Ramírez, el Juez Bermúdez Torres, el Juez Flores García y el Juez Sánchez Ramos.

S E N T E N C I A

En San Juan, Puerto Rico, a 24 de junio de 2015.

I.

El 23 de diciembre de 2009 el Municipio de Salinas (Municipio) y Rodzons Property Management, Inc. (Rodzons), suscribieron *Escritura de Segregación y Cesión de Usufructo* sobre unos lotes pertenecientes al Municipio. Las partes integraron al contenido del contrato un *Acuerdo Sobre Alquiler con Opción a Compra* pactado ese mismo día.

El 3 de abril de 2014 el Municipio canceló el Contrato de alquiler que había suscrito con Rodzons, por falta de pago. Además, mediante carta fechada de 8 de septiembre de 2014, la alcaldesa del Municipio notificó a Rodzons la intención de revocar el Usufructo sobre los lotes 1, 6A, 6B y 7, a tenor con la facultad conferida en el Art. 9.007 de la Ley de Municipios Autónomos, Núm. 81 de 31 de agosto de 1991, según enmendada. En el mismo comunicado, el Municipio informó a Rodzons su derecho a solicitar una vista administrativa donde podría exponer los argumentos por las cuales no debía revocarse el Usufructo.

Luego de varios trámites procesales, el 8 de diciembre de 2014 la Oficial Examinadora designada por el Municipio celebró la vista administrativa donde ambas partes pudieron argumentar a favor de sus posiciones. El 18 de febrero de 2015 la Oficial Examinadora presentó su *Informe*, el cual fue acogido enteramente por el ayuntamiento municipal. El 26 de febrero de 2015 el Municipio envió una carta a Rodzons notificando su determinación final de revocar la cesión de usufructo sobre los lotes antes mencionados.

De acuerdo al *Informe de la Oficial Examinadora Enmendado* la representación legal del Municipio hizo los siguientes planteamientos de derecho:

> El Art. 9.007 de la Ley Núm. 81 de la Ley de Municipios Autónomos establece que cuando el alcalde estime que existe causa justificada para la revocación de la concesión de un usufructo, notificará a los usufructuarios de la intención de revocarle tal concesión. Es importante resaltar que la Ley de Municipios Autónomos, que es la Ley Especial la que regula los procedimientos en el caso de los municipios, establece que los casos particulares de la concesión de usufructo existe un mecanismo donde el alcalde, o la alcaldesa en este caso en particular, cuando entiendan que existe causa justificada para revocar el usufructo lo puede hacer, obviamente, verdad, al amparo del debido proceso de ley. Es interesante que el legislador estableciera esto, precisamente porque se está hablando de bienes de uso público. En ese sentido el contrato de usufructo que se otorgó, que está en escritura, se hizo en atención a un contrato de arrendamiento que existía entre el Municipio y Rodzons, contrato de arrendamiento que el 3 de abril la Alcaldesa canceló. Posterior a la cancelación de ese contrato, y a tenor con el Artículo 9.007, la Alcaldesa entiende que como dicho usufructo se otorgó en atención a ese contrato de arrendamiento existe entonces causa justificada, porque no existe una razón válida para que continúe el usufructo, existe una causa justificada, a tenor con el Artículo 9.007 para revocar la concesión de usufructo. Y obviamente a estos efectos emite la carta del 8 de septiembre, notificándole a Rodzons la intención de revocar el usufructo y concediéndole, tal y como lo dice la ley, concediéndole la oportunidad para que Rodzons plantee las razones de por qué no se le debe revocar el usufructo. Así que nosotros entendemos que conforme a derecho, a tenor con el Articulo 9.007, la Alcaldesa tenía razón justificada al amparo de la ley y dentro de sus facultades, para revocarle este usufructo,

> recuperar para sí los bienes de uso público y corresponde entonces a Rodzons presentar evidencia o razones de por qué no se debe revocar el usufructo.

Por su parte, la representación legal de Rodzons argumentó:

> Hemos examinado la escritura a que se hizo referencia, y si bien es cierto que en la escritura se describe el contrato de arrendamiento y el de la cesión del usufructo, en ningún momento dentro de la escritura, y me refiero a la Cláusula Octava, de la Página 8, la escritura divide el usufructo en dos partidas. En esa cláusula octava dice la cláusula que: 'Al momento de la firma del presente Acuerdo, El Municipio otorgará la escritura pública de cesión de los lotes uno (1), seis A (6A), seis B (6B) y 7 en calidad de usufructo permanente incluyendo las facilidades existentes, ubicados en la zona que ha sido designada como inundable, de manera que Rodzons pueda realizar el Estudio Hidrológico/Hidráulico y las mejoras pluviales requeridas a su costo. Se destaca el que dicha cesión ya fue autorizada por la Legislatura Municipal previo a la firma de este Acuerdo y se hace constar que la segregación de la misma fue aprobada por la Administración de Reglamentos y Permisos (ARPE) mediante el Caso Núm. 09DX4-00000-02436.' Entonces, esta es la primera parte. La segunda parte: 'De igual manera sucederá con los lotes ocho A (8A) y ocho B (8B) que serán cedidos a Rodzons en calidad de usufructo permanente por el Municipio mediante escritura pública, una vez tenga lugar la compraventa de los primeros cuatro lotes que sean adquiridos, para continuar con las mejoras pluviales y el acondicionamiento requerido de forma que se propicie el desarrollo de los lotes ubicados en la parte posterior o fondo de la propiedad.' Por tanto, según esta escritura, la escritura divide el usufructo para unas parcelas y para otras, y en ningún momento aquí ató el usufructo de los primeros lotes con el contrato. Sí ató los otros lotes, el 8A y el 8B con esos lotes. Eso, mi cliente tiene una versión que yo voy a pedir que la vierta para récord de por qué ocurrió esa división, y cómo incidió eso sobre el precio, sobre el dinero que él dio, para hacer posible que se le diera la opción a compra de esos lotes.

Conforme a lo declarado durante la vista y los documentos estipulados por las partes, la Oficial Examinadora hizo las siguientes determinaciones de hechos:

1. Declaró el Sr. Wilfredo Rodríguez Torres, arquitecto y presidente de la compañía Rodzons Property Management.

2. Indica el Sr. Rodríguez Torres que los lotes que se dieron de usufructo permanente, Rodzons pagó por ese derecho. Manifestó que Rodzons contestó debido a un anuncio que hizo el municipio para unas propuestas de desarrollo del terreno.

3. Entraron en un proceso de negociación en el cual inicialmente se propuso un depósito de buena fe de $200,000.00 y pidió la compraventa de todos los terrenos, que son aproximadamente 22 cuerdas y media.

4. Alega que el Municipio no aceptó la propuesta sino por $300,000.00, y que ese dinero incluía la compra del derecho del usufructo permanente, lo cual se hizo a exigencias de Rodzons como garantía del depósito por toda la propiedad. La inclusión de la palabra "permanente" se hizo a exigencias de Rodzons coma garantía.

5. El propósito del usufructo era tener una garantía del depósito que se estaba haciendo, y que la propuesta era por toda la propiedad.

6. Indica el Sr. Rodríguez Torres que con la administración municipal actual han tenido varias conversaciones, pero nunca se tocó el tema del usufructo.

7. La cantidad total pagada por Rodzons para la opción fue $430,000.00. La propuesta original eran $200,000.00. Indica que los $130,000.00 adicionales eran para la opción de compra que incluía los terrenos y los derechos.

8. Indica el Sr. Rodríguez Torres que él entiende que compraron el derecho al usufructo permanente.

9. A preguntas del Lcdo. Torres Fred, el Sr. Rodríguez Torres indicó que se firmaron dos contratos: un contrato de arrendamiento con opción a compra y una escritura de usufructo, sin embargo indica que los $430,000.00 no se pagaron como depósito de buena fe, en concepto de opción de compra.

10. El Sr. Rodriguez Torres fue confrontado con el Exhibit II, Cláusula Sexta, página 6, que indica lo siguiente: "Reconocen la partes, y hacen constar que en este mismo acto, Rodzons hace entrega a El Municipio de la cantidad de ciento treinta mil dólares ($130,000.00) adicionales a los trecientos mil dólares ($300,000.00) entregados como Depósito de Buena Fe, para totalizar la suma de cuatrocientos treinta mil dólares ($430,000.00), en ese mismo concepto, los que serán acreditados como pronto pago de la compraventa de cada uno de los lotes dos A (2A), dos B (2B), diez (10) y (12) al momento de la compraventa y los cuales garantizan que durante la vigencia de este acuerdo, Rodzons, tiene un plazo de tres (3) años para ejercer la opción de adquirir la propiedad antes descrita por el restante valor total de la misma el cual se había fijado y se reitera en cuatro millones de dólares ($4,000,000.00). Si Rodzons ejerce su derecho como corresponde dentro del término fijado, la cantidad de un millón quinientos setenta mil dólares ($1,570,000.00) de forma acumulativa y le será

> concedido un término de diez (10) años o ciento veinte (120) meses para pagar el balance restante de dos millones de dólares ($2,000,000.00), de ser necesario, los cuales comenzarán a pagarse al finalizar el término de los tres (3) años concedido para hacer efectiva la opción de compra."

11. Al finalizar de leerse la cláusula, éste aceptó que los $430,000.00 eran en concepto de opción de compra, sin embargo se reitera en que esa cantidad era para el pago de lo anteriormente expresado y que las dos contestaciones son verdaderas.

12. Se aclaró que la Cláusula Quinta del Exhibit II, página 6, establece que la opción de compra incluía el usufructo permanente de los lotes uno (1), seis A (6A), seis B (6B), ocho A (8A) y ocho B (8B), pero que la opción de compra nunca se ejerció.

13. Por último como súplica, Rodzonz expreso lo siguiente: "Si el municipio interesa cancelar el usufructo, que se le compense económicamente por esa parte. Porque la cancelación del arrendamiento que el Municipio si lo hizo bien o si lo hizo mal no se va a entrar a discutir eso, pero el Municipio pretende ahora quedarse con todo, quedarse con el usufructo, quedarse con el dinero".

La Oficial Examinadora recomendó la revocación del usufructo. Basó su recomendación en las siguientes conclusiones:

> En el caso que nos ocupa, entre el Municipio de Salinas y Rodzons se suscribieron dos documentos: (1) un Acuerdo Sobre Alquiler Con Opción a Compra el 23 de diciembre de 2009, y (2) una Escritura de Segregación y Cesión de Usufructo, otorgada también el 23 de diciembre de 2009. (Exhibit II por Estipulación). En síntesis, dichos acuerdos consistían en que Rodzons arrendaría por el término de treinta (30) años a partir de la firma del contrato, unas 22.3442 cuerdas de terreno pertenecientes al municipio de Salinas, y tendría una opción de compra de ese mismo terreno la cual estaría vigente por tres (3) años. Es importante mencionar dicho Acuerdo Sobre Alquiler Con Opción a Compra claramente establece que la opción de compra y el término del acuerdo de alquiler dependería de que Rodzons hiciera o no uso de su derecho de opción antes del término establecido, o de solicitar una extensión de dicho término prescriptivo con por lo menos sesenta (60) días de anticipación. A preguntas de esta Oficial Examinadora, Rodzons aceptó que la Opción de Compra no se ejerció. Nos llama la atención que como parte del Acuerdo suscrito, está inmerso el alquiler de los lotes de terreno para cuyo pago se le brindó un período de gracia de tres (3) años sin pagar canon de arrendamiento mensual ni realizar pagos de contribuciones sobre la propiedad inmueble, y

Rodzons no presentó evidencia de que una vez vencido el período de gracia de los tres años, haya efectuado pago alguno, ni de canon de arrendamiento ni de contribuciones sobre propiedad inmueble.

Entendemos que los términos del Acuerdo Sobre Alquiler Con Opción a Compra son claros y libres de ambigüedad. Los términos de un contrato son claros cuando "por sí mismos son bastante lúcidos para ser entendidos en un único sentido, sin dar lugar a dudas, controversias ni diversidad de interpretaciones y sin necesitar para su comprensión razonamientos o demostraciones susceptibles de impugnación". En ausencia de ambigüedad, las cláusulas del contrato son obligatorias pues no se admitirá una interpretación que vulnere el claro propósito y voluntad de las partes.

En el presente caso a Rodzons se le brindó la oportunidad de exponer en la vista administrativa, cuál era su derecho sobre el usufructo y las causas por las cuales no debía revocarse el mismo. Sin embargo éstos no presentaron evidencia alguna que demostrara que en efecto cumplieron con el Acuerdo, que se ejerció la opción de compra que venta el 23 de diciembre de 2012, o que se había solicitado una extensión para ejercerla, ni presentaron evidencia que estuvieran pagando los cánones de arrendamiento y las contribuciones sobre la propiedad inmueble. Por el contrario admitieron que la opción de compra no se ejerció dentro del término establecido en el contrato, pero tampoco manifestaron su interés en ejercerla.

Estando claramente establecido en la Escritura de Segregación y Cesión de Usufructo, que la misma se hizo de conformidad a un Acuerdo Sobre Alquiler Con Opción a Compra, firmado el 23 de diciembre de 2009 ante el Notario Roberto Iván Pagán Crespi, bajo el número de affidavit 626, que la Opción de Compra no fue ejercida dentro del término estipulado ni tampoco extendida por un término adicional, y que no se han pagado los cánones de arrendamiento ni las contribuciones sobre la propiedad inmueble, es nuestra conclusión que el Municipio de Salinas tiene causa justificada para revocar el Usufructo otorgado a Rodzons mediante la Escritura Número 6 de Segregación y Cesión de Usufructo, otorgada el 23 de diciembre de 2009, en Salinas, Puerto Rico, ante el Notario Roberto Iván Pagán Crespi.

En cuanto a la súplica hecha por Rodzons solicitando ser compensados por la cancelación del usufructo, entendemos este no es el foro para atender dicho planteamiento. Como cuestión de derecho, el propósito de la vista es darle la oportunidad a Rodzons de "exponer su derecho y las causas por las cuales no deba revocarse el usufructo". Cualquier asunto relacionado la devolución o acreditación de los $430,000.00 del depósito de buena fe, debe ser adjudicado en el foro judicial correspondiente. No tenemos jurisdicción para entrar en esa controversia ni mucho menos adjudicarla.

Rodzons nos solicita, mediante una *Revisión de Decisión Administrativa*, que, en primer lugar, evaluemos si la notificación del Municipio acogiendo las recomendaciones de la Oficial Examinadora cumple con los requisitos necesarios para que este Tribunal adquiera jurisdicción sobre el caso. Además, alega los siguientes errores:

- Erró la Honorable Alcaldesa al nominar a una persona ajena al Municipio como Oficial Examinadora para presidir la vista en este caso.
- Erró la Honorable Alcaldesa al considerar el informe de la Examinadora cuando el mismo fue radicado pasado el término que se requiere por ley.
- Erró la Honorable Alcaldesa al revocar el usufructo a la parte recurrente, sin tener motivos en derecho para ello.

Por otro lado, el 15 de abril de 2015 el Municipio presentó su *Oposición a solicitud de revisión de decisión administrativa*. Nos solicitó que desestimemos el *Recurso de Revisión* y que declaremos la nulidad de la escritura de cesión de usufructo por ser contraria a la ley. Contando con la comparecencia de las partes, el Derecho y la jurisprudencia aplicable, procedemos a resolver.

II.

A.

La Ley de Municipios Autónomos,[1] se creó con el propósito de garantizar a los municipios un mayor grado de autonomía fiscal y gobierno propio para atender eficazmente las necesidades y el bienestar de sus habitantes.[2] Conforme a esta política pública, esta ley regula las facultades de los municipios para lograr el mejor provecho y fiscalización de las obras que se realicen dentro de sus límites territoriales.[3]

Además, la creación de la Ley de Municipios Autónomos persigue descentralizar el gobierno y encarnar principios

---

[1] Ley Núm. 81-1991, según enmendada, 21 L.P.R.A. sec. 4001 *et seq.*
[2] *Pfizer Pharm.* v. *Mun. de Vega Baja*, 182 D.P.R. 267, 286 (2011).
[3] Const. José Carro v. Mun. Dorado, 186 D.P.R. 113, 121 (2012).

cardinales democráticos de participación ciudadana.[4] Es por esto que se ha denominado el municipio como una "unidad básica para la administración comunitaria".[5] La implementación de esta política pública descentralizadora resultó en un grado mayor de autonomía, mejores herramientas financieras y una ampliación del marco de acción del municipio en espacios que le estaban vedados o grandemente limitados en el pasado.[6]

El Art. 9.007 de la Ley de Municipios Autónomos dispone lo relacionado a la revocación de una concesión de usufructo sobre bienes municipales, dispone lo siguiente:

> Cuando el alcalde estime que existe causa justificada para la revocación de una concesión de usufructo, se notificará por escrito con acuse de recibo a la última dirección conocida del usufructuario de la intención de revocarle tal concesión, si su nombre y dirección fuera conocida. En el caso de que el solar esté abandonado y se desconozca el nombre y dirección del usufructuario, el municipio podrá optar entonces por la publicación de un edicto en un periódico de circulación general diaria en Puerto Rico, una vez, notificándole al usufructuario y/o cualquier persona que pueda tener interés, la intención de revocar el usufructo.
>
> En ambos casos, el municipio [les] informará a los usufructuarios que tendrán derecho a una vista administrativa para exponer su derecho y las causas por las cuales no deba revocarse el usufructo, la cual se celebrará en la fecha que se indique en la carta y/o edicto, es decir, treinta (30) días a partir de la fecha del matasellos del correo del acuse de recibo de la notificación o treinta (30) días a partir de la publicación del edicto.
>
> Esta vista será presidida por el funcionario o empleado municipal en quien delegue el alcalde y el usufructuario podrá comparecer, por sí o asistido de abogado, y presentar evidencia a su favor. El informe de la vista, con sus conclusiones y recomendaciones, será remitido no más tarde de quince (15) días siguientes a la fecha de la vista al alcalde, quien emitirá su decisión no más tarde de treinta (30) días a partir de la fecha en que reciba el informe.
>
> Toda persona adversamente afectada por la revocación del usufructo de un solar municipal, podrá presentar una solicitud de revisión ante el Tribunal Apelativo con jurisdicción sobre el distrito judicial en que esté ubicado el municipio, dentro de los veinte (20) días

---

[4] *Id.*, págs. 121-122.
[5] *Torres Santiago* v. *Mun. de Coamo*, 170 D.P.R. 541, 548 (2007).
[6] *Id.*

siguientes a la fecha de archivo en autos de la copia de la notificación de la decisión del alcalde y/o de la publicación del edicto, notificando la revocación.[7]

B.

El usufructo es el derecho de disfrutar de una cosa cuya propiedad es ajena, percibiendo todos los productos, utilidades y ventajas que aquélla produzca, con la obligación de conservar su forma y sustancia, a no ser que el título de su constitución o la ley autoricen otra cosa.[8] **La característica esencial de este derecho real es su duración limitada.**[9] Al dueño de la cosa se le considera nudo propietario, porque aunque dueño queda desprovisto de toda utilidad inmediata. Por otro lado, al titular del derecho de aprovechamiento es el usufructuario, persona que el derecho de utilidad inmediata.[10]

El usufructo puede ser legal, esto es creado por legislación, puede ser voluntario, en otras palabras la voluntad de las partes que quedó manifestada en actos entre vivos o en una última voluntad.[11] También puede constituirse sobre un derecho, siempre que no sea personalísimo o intransmisible.[12] Además, el usufructo puede constituirse puramente, sin modalidad alguna, bajo condición, suspensiva o resolutoria o por un tiempo determinado, a término inicial o final. En ambos casos, ya sea a condición o a término, se subordina la existencia o la resolución a una determinación accesoria de la voluntad. La posición jurídica del titular equivale en ambos casos a supeditar unos efectos a un evento, condición, o al simple transcurso del tiempo.[13]

El usufructo se extingue:

---

[7] 21 L.P.R.A. § 4457.
[8] Art. 396 del Código Civil, 31 L.P.R.A. § 1501.
[9] J. Puig Brutau, Fundamentos de Derecho Civil, Barcelona, Ed. Bosch, 1979, pág. 293.
[10] *Id.*, págs. 294-295.
[11] Art. 397 del Código Civil, 31 L.P.R.A. § 1502.
[12] Art. 398 del Código Civil, 31 L.P.R.A. § 1503.
[13] M. Albaladejo y S. Díaz Alabart, Comentarios al Código Civil y Compilaciones Forales, Madrid, Ed. Revista de Derecho Privado, 1992, T. VII, Vol. I, págs. 77-78.

1. Por muerte del usufructuario.
2. **Por expirar el plazo porque se constituyó, o cumplirse la condición resolutoria consignada en el título constitutivo**.
3. Por la reunión del usufructo y propiedad en una misma persona.
4. Por la renuncia del usufructuario.
5. Por la pérdida total de la cosa objeto del usufructo.
6. Por la resolución del derecho del constituyente.
7. Por prescripción.[14]

En cuanto al cumplimiento de la condición resolutoria consignada en el título constitutivo, nuestro Tribunal Supremo ha dispuesto lo siguiente:

> Conforme prescribe el art. 1066 del Código Civil, será exigible desde luego toda obligación que contenga condición resolutoria sin perjuicio de los efectos de la resolución. En otras palabras, contrario a lo que sucede con la obligación afecta a condición suspensiva, la obligación sujeta a condición resolutoria surte efecto legal desde el preciso momento en que surge el concurso de voluntades. Desde ese instante la obligación existe en su integridad como si la condición no se hubiera pactado. Por supuesto, sobre la obligación sujeta a condición resolutoria, pesa la amenaza de caducidad, si la condición llega a cumplirse; pero si no se cumple, la obligación se consolida, es decir, no surge una nueva obligación, sino que subsiste inalterada la original.[15]

Por otro lado, no podrá constituirse el usufructo a favor de un pueblo o corporación o sociedad, por más de treinta años. Si se hubiese constituido y antes de este tiempo el pueblo quedará yermo, o la corporación o la sociedad se disolviera, se extinguirá por este hecho el usufructo.[16] La modalidad estriba en que no puede tener carácter vitalicio sino temporal, y dentro del plazo máximo señalado por la ley pues de lo contrario el derecho del nudo propietario podría quedar sin consistencia.[17] Se trata de una norma de carácter imperativo. Es decir, es una prohibición en la cual no cabe en esta materia libertad de contratación, por lo que en el título constitutivo no puede señalarse plazo superior al

---

[14] Art. 441, 31 L.P.R.A. § 1571. (Énfasis suplido).
[15] *Amézaga* v. *Agudo*, 67 D.P.R. 6, 10-11 (1947).
[16] Art. 443 del Código Civil, 31 L.P.R.A. § 1573.
[17] Puig Brutau, op. cit., pág. 338.

marcado por la ley. De establecerse, caducaría el usufructo al cumplirse el plazo de los treinta años.[18]

III.

Antes de entrar a analizar la presente controversia, debemos resolver dos cuestiones preliminares que plantea Rodzons y que, una vez resueltas, nos permitirá continuar con esta revisión judicial.

La primera trata sobre el argumento de Rodzons respecto a que la Alcaldesa del Municipio no tiene la facultad de contratar los servicios profesionales de una persona para que trabaje como Oficial Examinador de Municipio. Asegura que solo puede delegar este tipo de trabajo en un empleado o funcionario y no por una "persona ajena" al Municipio. En segundo lugar debemos resolver si el hecho de que la Oficinal Examinadora remitiera el informe pasados los 15 días a la celebración de la vista de revocación de concesión de usufructo, incide en nuestra jurisdicción.

A. Oficial Examinador

La Oficial Examinadora asignada al caso de Rodzons fue contratada por el Municipio de Salinas para presidir la vista administrativa y preparar un informe, con sus determinaciones y conclusiones. Debía remitir copia del mismo a la Alcaldesa para que ésta pudiera tomar una decisión sobre si procedía revocar el usufructo municipal otorgado. Rodzons, a base de la interpretación que hace de la Ley de Municipios Autónomos, concluye que solamente empleados o funcionarios municipales pueden servir en capacidad de oficial examinador. Asegura que el nombramiento de la Oficial Examinadora, en este caso, es ilegal y que por esa razón el informe que hizo no tiene consecuencia legal. Examinemos la Ley de Municipios Autónomos para corroborar el anterior razonamiento.

---

[18] Albaladejo, op. cit., pág. 541.

Este caso trata sobre la revocación de un usufructo concedido a Rodzon por el Municipio. El Art. 9.007 gobierna este tipo de procedimiento y dispone para la celebración de una vista administrativa. En ella el usufructuario tiene la oportunidad de exponer las razones por las que entiende que el usufructo debe permanecer. En cuanto a la persona que preside la vista, el precitado artículo dispone que "será presidida por el funcionario o empleado municipal en quien delegue el alcalde". De acuerdo a la lectura que hace Rodzon del apartado una persona contratada por el Municipio no es un funcionario o empleado municipal en quien pueda el alcalde delegar el presidir una vista de revocación de usufructo.

De entrada debemos decir que su interpretación está aislada del resto de la Ley de Municipios Autónomos. Solamente utiliza el Art. 9.007 para argumentar y no considera el resto de la Ley de Municipios Autónomos, particularmente el Art. 1.003, para contextualizar adecuadamente los términos "funcionario" o "empleado municipal". El Art. 1.003 define empleado como "toda persona que ocupe un puesto y empleo en el gobierno municipal que no esté investido de parte de la soberanía del gobierno municipal y comprende los empleados regulares, irregulares, de confianza, empleados con nombramientos transitorios y los que estén en período probatorio".[19] De igual forma establece que un funcionario municipal es:

> [T]oda persona que ocupe un cargo público electivo de nivel municipal, el Secretario de la Legislatura y los directores de las unidades administrativas de la Rama Ejecutiva Municipal.[20]

Por otro lado, la Ley de Municipios Autónomos representa la fuente legal de donde emanan los derechos y poderes conferidos a los municipios, y a sus alcaldes o alcaldesas, y la ley manda a que

---

[19] Art. 1.003 (n), 21 L.P.R.A. § 4001.
[20] Art. 1.003 (q), 21 L.P.R.A. § 4001.

las facultades conferidas:

> [S]e interpret[en] liberalmente, en armonía con la buena práctica de política pública fiscal y administrativa, de forma tal que siempre se propicie el desarrollo e implantación de la política pública enunciada en este subtítulo de garantizar a los municipios las facultades necesarias en el orden jurídico, fiscal y administrativo para atender eficazmente las necesidades y el bienestar de sus habitantes.[21]

Específicamente, y muy pertinente a este asunto, la Ley de Municipios Autónomos establece que el Alcalde o Alcaldesa "será la máxima autoridad de la Rama Ejecutiva" del Municipio, y, entre otros, tendrán el siguiente poder:

> **Contratar los servicios profesionales, técnicos y consultivos necesarios**, convenientes o útiles para la ejecución de sus funciones, deberes y facultades y para la gestión de los asuntos y actividades de competencia o jurisdicción municipal. […].[22]

La Ley también permite que cada pueblo o ciudad de Puerto Rico tenga "un sistema autónomo para la administración del personal municipal",[23] este cuerpo de servicio público municipal está compuesto del "servicio de carrera, el servicio de confianza y el servicio irregular".[24] Un nombramiento irregular incluye:

> [A]quellas funciones de **índole imprevistas, temporeras o intermitentes**, cuya naturaleza y duración no justifique la creación de puestos y cuya retribución sea conveniente pagar por hora o por día.[25]

En armonía con el principio de interpretación liberal que permea este asunto y de acuerdo a todo el texto que hemos citado, no tenemos otra opción que concluir que el lenguaje claro y contundente de la Ley de Municipio Autónomos faculta a la Alcaldesa de Salinas a nombrar todos los funcionarios y empleados de carrera, confianza e irregulares para que sirvan al Municipio. Entre estos poderes está el contratar los servicios profesionales de una abogada para que ejerza las funciones de Oficial Examinadora,

---

[21] Art. 1.004, 21 L.P.R.A. § 4002.
[22] Art. 3.009 (r), 21 L.P.R.A. § 4109. (Énfasis nuestro.)
[23] Art. 11.001, 21 L.P.R.A. § 4551.
[24] Art. 11.003, 21 L.P.R.A. § 4553
[25] Art. 11.003 (d), 21 L.P.R.A. § 4553. (Énfasis nuestro.)

como empleada irregular del Municipio de Salinas, en una vista de revocación de un usufructo municipal. El error apuntado no fue cometido.

B. Entrega del *Informe*

El Art. 9.007 manda:

> El informe de la vista, con sus conclusiones y recomendaciones, será remitido no más tarde de quince (15) días siguientes a la fecha de la vista al alcalde, quien emitirá su decisión no más tarde de treinta (30) días a partir de la fecha en que reciba el informe.

Rodzon asegura que el *Informe* no tiene "valor jurídico", por lo que no puede afectar "la relación de propietario-usufructuario" en este caso. Nos invita a que determinemos si el término de 15 días es uno jurisdiccional o de cumplimiento estricto y de encontrar que es de cumplimiento estricto ordenemos a la Oficial Examinadora a que exprese "la causa o causas" que tuvo para "presentar el Informe fuera del término de Ley".

Del texto del Art. 9.007 no surge indicio alguno que el plazo aludido sea uno que le confiera o prive de jurisdicción a la Alcaldesa para considerar el Informe. Por tanto, ante la presentación tardía de ese escrito, la Alcaldesa podía considerarlo. Esto ya que el término antes mencionado se asemeja más al término directivo de seis meses que tienen las agencias para la resolución final de los procesos administrativos, dispuesto en la Sec. 3.13 de la Ley de Procedimiento Uniforme.[26] Esa sección dispone de un término directivo para concluir un proceso administrativo de "seis meses desde su radicación, salvo en circunstancias excepcionales".

El Tribunal Supremo dejó claro que el remedio en ley cuando una agencia no concluye un proceso dentro del término de seis meses es que la parte afectada solicite el remedio de *mandamus* y

---

[26] 3 L.P.R.A., § 2163(g).

el Tribunal de Apelaciones lo conceda con premura.[27]

Igual remedio tenía Rodzon en este caso. Debió presentar un *mandamus*, ante este Tribunal, para que pudiéramos ordenar al Municipio que cumpliera con su deber ministerial de emitir su decisión final. El anterior recurso se utiliza para obligar a cualquier persona, corporación, junta o tribunal, en este caso un municipio, a cumplir con su deber ministerial.[28] Nada en el expediente nos permite inferir que Rodzon tomó acción ante la inacción del Municipio. Tampoco nos coloca en condición de determinar que no medió incuria en este aspecto de su proceder.[29]

En virtud de lo antes expuesto concluimos que la tardanza antes aludida no tiene el efecto que pretende Rodzon. El *Informe*, fue notificado, y permitió a Rodzon advenir en conocimiento real de la determinación tomada y decidir si ejercía o no su derecho a cuestionar la determinación mediante revisión judicial.[30]

C. El usufructo municipal

La tesis de Rodzons es que el usufructo que reclama sobre unos terrenos municipales, no estuvo sujeto a condición alguna. En consecuencia, razona, que el Municipio no tiene causa justificada para revocarlo, "máxime cuando pretende hacerlo sin haber devuelto" la prestación correspondiente. No tiene razón.

Los acuerdos que hizo el Municipio con Rodzon fueron dos. Un acuerdo privado llamado: "*Acuerdo de Alquiler con Opción a compra*" y también, pero mediante escritura pública, un contrato de "*Segregación y Cesión de Usufructo*". Ambos fueron suscritos el mismo día, el 23 de diciembre de 2009.

Mediante el Contrato de alquiler con opción a compra, el Municipio arrendó a Rodzons 22.3442 cuerdas de terrenos por 30

---

[27] *J. Exam. Tec. Méd.* v. *Elías*, 144 D.P.R. 483, 495 (1997)
[28] *Id.*
[29] *Piovanetti Doumont* v. *Martínez*, 99 D.P.R. 663, 667 (1971).
[30] *Véanse*: *Falcón Padilla* v. *Maldonado Quirós*, 138 D.P.R. 983 (1995); *Arroyo Moret* v. *F.S.E.*, 113 D.P.R. 379 (1982*); Berríos* v. *Comisión de Minería*, 102 D.P.R. 228 (1974); *Asoc. Vec. Altamesa Este* v. *Mun. San Juan*, 140 D.P.R. 24 (1996).

años. De acuerdo al Contrato de alquiler, estas cuerdas fueron divididas en 15 lotes. Sin embargo Rodzon solo tenía opción de compra sobre 8 de los 15 lotes que alquiló.

De acuerdo a la escritura de "*Segregación y Cesión de Usufructo*", el Municipio cedió 4 de los 7 lotes que quedaron, "en calidad de usufructo permanente en virtud del Acuerdo sobre Alquiler con Opción a Compra", pero dejó en suspenso la cesión de otros 2 lotes "en calidad de usufructo permanente" hasta que "tenga lugar la compraventa de los primeros cuatros lotes que sean adquiridos" por Rodzon en virtud del contrato de "Alquiler con Opción a Compra". Así que, a la firma del instrumento público Rodzons adquirió un "usufructo permanente" sobre 4 lotes y en adición quedó en suspenso la cesión de otro "usufructo permanente" sobre otros 2 lotes de terreno. También adquirió el uso y disfrute temporero, en virtud del alquiler, de los 15 lotes, entre ellos los 4 lotes sobre los que también tenía un usufructo.

Ahora bien, y de acuerdo al Contrato de alquiler y opción de compra, el tiempo que tenía Rodzons para decidir si ejercía su opción era de 3 años. Dicho plazo comenzó a transcurrir a partir de la firma del acuerdo de contrato de arrendamiento. Las partes también acordaron que durante los primeros 3 años de vigencia del contrato de alquiler, Rodzons no tenía que pagar renta sobre los 15 lotes que componen las 22.3442. Relacionado a la opción de compra, la cláusula sexta del acuerdo dice:

> Reconocen las partes, y hacen constar que en este mismo acto, Rodzons hace entrega a El Municipio de la cantidad de ciento treinta mil dólares ($130,000.00) adicionales a los trescientos mil dólares ($300,000.00) entregados como Depósito de Buena Fe, para totalizar la suma de cuatrocientos treinta mil dólares ($430,000.00), en ese mismo concepto, […] y los cuales garantizan que durante la vigencia de este acuerdo, Rodzons, tiene un plazo de tres (3) años para ejercer la opción de adquirir la propiedad antes descrita por el restando del valor total de la misma el cual se había fijado y se reitera en cuatro millones de dólares ($4,000,000.00). […]

En resumen, Rodzons alquiló 15 lotes de terreno que suman 22.3442 cuerdas. De esos 15 lotes alquilados, Rodzons podía ejercer inmediatamente una opción de compra sobre 8. Otros 4 lotes fueron cedidos en "usufructo permanente". La cesión de otro "usufructo permanente", sobre otros 2 lotes de terreno, quedó en suspenso hasta que "tenga lugar la compraventa de los primeros cuatros lotes" descritos en el contrato. En total esto abarca 14 lotes de terreno de los 15 lotes en los que fue dividida la finca de 22.3442 cuerdas que rentó Rodzons.

Notamos de inmediato que sobre 4 de los lotes recae un contrato de alquiler por 30 años y al mismo tiempo lo que las partes denominaron un "usufructo permanente". A pesar de lo peculiar y atípico que resultar lo anterior, esta revisión judicial se reduce a determinar si el Municipio tenía justa causa para revocar el denominado usufructo permanente sobre los 4 lotes que alquiló Rodzons.

Empezamos por decir, que en este caso prima el principio de que cuando los organismos de gobierno entran en relaciones contractuales, se consideran un contratante como cualquier otro.[31] Por lo que, las obligaciones contractuales contraídas en este caso se rigen por la doctrina general de los contratos y los aspectos específicos que dispone sobre el asunto la Ley de Municipios Autónomos.[32] Segundo, en nuestro ordenamiento jurídico un usufructo "permanente" es imposible. Así que, el usufructo otorgado por el Municipio y Rodzons solo podía durar un máximo de 30 años o hasta que la Rodzons quedara disuelta.[33] En consecuencia, concluimos que el usufructo sobre los 4 lotes que otorgó el Municipio a favor de Rodzons caducaría al cumplir 30

---

[31] *De Jesús González* v. *A.C.*, 148 D.P.R. 255, 267 (1999).
[32] *E.L.A.* v. *Asoc. Empleados Obras Púb. Mun.*, 126 D.P.R. 320, 333 (1990); *Plan Bienestar Salud* v. *Alcalde Cabo Rojo,* 114 D.P.R. 697, 699 (1983).
[33] Art. 443 del Código Civil, 31 L.P.R.A. § 1573.

años la escritura de cesión de usufructo o al momento, pero dentro del mismo plazo, de quedar disuelta Rodzons.[34]

En cuanto al usufructo que quedó en suspenso, podemos decir que es un hecho incontrovertido, pues ambas partes lo han aceptado, que Rodzons no ejerció su derecho a opción de compra, por lo que la condición de la cual dependía el nacimiento de ese derecho nunca ocurrió. En vista de ello, Rodzons nunca adquirió un derecho de usufructo sobre esos 2 lotes.[35]

En cuanto a los 4 lotes que el Municipio cedió en usufructo a Rodzons, lo hizo en virtud del Contrato de Arrendamiento y Opción a Compra. Por lo que en virtud de los acuerdos que hemos relacionado aquí, Rodzons adquirió un derecho de uso y disfrute oponible a terceros sobre 4 lotes de los 15 lotes que alquiló, pero sujetó la existencia de ese derecho de usufructo a cumplir con su obligación de pagar una renta mensual sobre los 15 lotes. Es otro hecho que no está en controversia, que Rodzons nunca pagó renta, inclusive luego de expirado el periodo de la opción, no hizo ni un solo pago. Confrontado con la situación, el Municipio canceló el alquiler y luego, siguiendo las pautas establecidas en la Ley de Municipios Autónomos, notificó su intención de revocar el usufructo. En la vista de revocación, el representante legal del Municipio explicó como justa causa para la revocación la falta de pago de renta. Estamos de acuerdo.

Está claro que el Municipio cedió el usufructo sobre los 4 lotes en virtud del "Contrato de Arrendamiento y Opción a Compra". Como adelantamos, esto tuvo el efecto de sujetar el usufructo a la condición resolutoria tácita que incluye todo contrato de alquiler. La condición aludida la encontramos en el Art. 1077 del Código Civil, que dispone en lo pertinente:

---

[34] Albaladejo, op. cit., pág. 541.
[35] Art. 1067 del Código Civil, 31 L.P.R.A. § 3042.

> La facultad de resolver las obligaciones se entiende implícita en las recíprocas, para el caso de que uno de los obligados no cumpliere lo que le incumbe.
>
> El perjudicado podrá escoger entre exigir el cumplimiento o la resolución de la obligación, con el resarcimiento de daños y abono de intereses en ambos casos. También podrá pedir la resolución, aun después de haber optado por el cumplimiento, cuando este resultare imposible.[36]

El artículo transcrito se refiere a la denominada condición resolutoria tácita que permite a una parte contratante resolver un contrato válido y efectivo.[37] Esa condición es parte del contrato de arrendamiento que firmaron las partes en este caso, ya que es un acuerdo bilateral, al que le aplican las disposiciones del Art. 1077 del Código Civil, que establece a favor del contratante perjudicado la facultad de resolver las obligaciones en caso de que una de las partes no se allane a cumplir la suya. La condición opera *ex proprio vigore*, por lo que no es necesario que haya sido incluida en ninguno de los contratos.[38]

En este caso, el Municipio decidió resolver el contrato. Esto ya que Rodzons dejó de cumplir con el pago del canon de renta, una de las obligaciones esenciales del contrato de arrendamiento y principal motivo de la cesión del usufructo.[39] Vistos los hechos de este caso estamos obligados a concluir que el Municipio de Salinas, tenía justa causa para revocar el usufructo otorgado, Rodzons incumplió con una de las condiciones esenciales a las que sujetó la continuidad del disfrute del derecho de usufructo que tenía sobre 4 de los 15 lotes de terreno que alquiló.

Es que no puede ser de otra forma, ya que la contratación en este caso involucra bienes públicos, y estamos obligados a la aplicación rigurosa de todas las normas pertinentes a la

---

[36] 31 L.P.R.A. § 3052.
[37] *Hernández* v. *Padilla*, 142 D.P.R. 989, 994-995 (1997).
[38] *Flores* v. *Municipio de Caguas*, 114 D.P.R. 521, 529 (1983).
[39] Véase: *Neca Mortg. Corp.* v. *A&W Dev. S.E.*, 137 D.P.R. 860 (1995).

contratación a los fines de proteger los intereses del Estado.[40] Este mismo principio, nos lleva a rechazar el argumento de Rodzons de que el Municipio le debe $430,000, pues alega que ese fue el pago que hizo a cambio de obtener el derecho de usufructo sobre los 4 lotes. El contrato claramente dispuso que ese dinero fue entregado en calidad de "Depósito de Buena Fe" para garantizar que durante 3 años Rodzons tendría disponible una opción de compra sobre 8 de los 15 lotes que alquiló al Municipio. La cláusula novena del contrato de alquiler con opción a compra dejó claro que:

> Es clausula esencial de este acuerdo que si Rodzons no deseare ejercer la opción objeto de este contrato de forma voluntaria y sin que media cualquier acto que le sea atribuible, perderá las cantidades entregadas y que se consideran en este momento como Deposito de Buena Fe.

En vista de que nunca ejerció dicha opción, Rodzons perdió el depósito.

Finalmente, concluimos que en vista de que el Municipio tenía justa causa para revocar el Usufructo debemos confirmar su decisión final de así hacerlo.

IV.

Por los fundamentos antes expuestos, *confirmamos* el dictamen recurrido.

Lo acordó y manda el Tribunal y lo certifica la Secretaria del Tribunal de Apelaciones.

Dimarie Alicea Lozada
Secretaria del Tribunal de Apelaciones

---

[40] *De Jesús Gonzalez* v. *A.C.*, 148 D.P.R. 255, 267-268 (1999).