

**ASAMBLEA LEGISLATIVA DE LA REPÚBLICA DE COSTA RICA**

**PROYECTO DE LEY**

**REFORMA DE LOS ARTÍCULOS 18 Y 32 Y DEROGACIÓN DEL  
ARTÍCULO 33 DE LA LEY SOBRE EL DESARROLLO DE LA COMUNIDAD,  
LEY N° 3859, DE 7 DE ABRIL DE 1967 Y SUS REFORMAS**

**LUIS DIEGO VARGAS RODRÍGUEZ  
DIPUTADO**

**EXPEDIENTE N° 25.268**

## PROYECTO DE LEY

### **REFORMA DE LOS ARTÍCULOS 18 Y 32 Y DEROGACIÓN DEL ARTÍCULO 33 DE LA LEY SOBRE EL DESARROLLO DE LA COMUNIDAD, LEY N° 3859, DE 7 DE ABRIL DE 1967 Y SUS REFORMAS**

Expediente N° 25.268

#### ASAMBLEA LEGISLATIVA:

La legislación costarricense establece que las organizaciones de desarrollo comunal (ODC) constituidas mediante la Ley sobre el Desarrollo de la Comunidad, Ley N° 3859, deben coordinar sus actividades con las que realice la municipalidad del cantón respectivo. Esta obligación parte de la necesidad de fiscalización y coordinación entre los distintos niveles de gobierno y las organizaciones sociales. No obstante, a lo largo de 58 años de existencia del movimiento comunal, esta disposición legal ha mostrado ser más una formalidad sin efecto que una práctica eficaz o beneficiosa para el desarrollo local y comunal. Por el contrario, lo que ha prevalecido históricamente es una relación de coordinación horizontal entre esas organizaciones y los gobiernos locales, basada en el establecimiento de convenios legales, el respeto mutuo, la autonomía organizativa y la cooperación voluntaria.

En este contexto, es necesario revisar y replantear los alcances de la coordinación y rendición de cuentas, formalmente establecidas en la ley, entre las organizaciones de desarrollo comunal y las municipalidades, y contrastarlas con lo que ha sucedido y sucede en la práctica.

A continuación, se exponen razones de orden histórico, normativo, práctico y ético que justifican modificar lo que establece la Ley sobre el Desarrollo de la Comunidad con respecto a la vinculación entre las municipalidades y las organizaciones de desarrollo comunal.

#### **Ineficacia histórica de la coordinación y fiscalización establecida en la normativa vigente**

Desde la promulgación de la Ley sobre el Desarrollo de la Comunidad (Ley N.º 3859 de 1967), se ha reconocido el papel fundamental de las organizaciones de desarrollo comunal como agentes de desarrollo y participación ciudadana en las comunidades costarricenses. Sin embargo, la práctica de coordinación y rendición

de cuentas con los gobiernos locales, en los términos en los que establecen los artículos 18, 32 y 33 de la Ley N.º 3859, ha sido prácticamente inexistente o simbólica.

Durante casi seis décadas, las organizaciones han operado sin que esta obligación legal sea exigida ni cumplida de manera periódica ni efectiva, sin que ello haya afectado negativamente su contribución al desarrollo local y comunal. Esta realidad empírica pone en evidencia que la coordinación y rendición de cuentas formales no han sido mecanismos necesarios ni útiles para garantizar transparencia, eficiencia o coordinación institucional.

### **DINADECO como ente rector de las organizaciones de desarrollo comunal**

La Ley N.º 3859 otorga a la Dirección Nacional de Desarrollo de la Comunidad (DINADECO) facultades de ente rector en materia comunal, por lo que el mandato a las ODC para que coordinen y sometan a conocimiento de las corporaciones municipales sus planes anuales de actividades resulta contradictoria.

El artículo 25 de la ley lo establece de la siguiente manera:

*“Artículo 25 Corresponde a la Dirección Nacional de Desarrollo de la Comunidad ejercer la más estricta vigilancia sobre estas asociaciones, con el propósito de que funcionen conforme a los términos de esta Ley, su Reglamento y los respectivos estatutos.*

### **Modificación estructural por la Ley N.º 8173**

Con la entrada en vigencia de la Ley General de Concejos Municipales de Distrito (CMD), Ley N.º 8173 de 07 de diciembre de 2001, se introdujo una transformación en la arquitectura del gobierno local costarricense. Esta ley descentralizó parte de las funciones municipales hacia los CMD, reconociéndoles competencia para gestionar recursos y coordinar proyectos locales. Aunque subordinados al gobierno municipal central, los CMD se convirtieron en el principal enlace entre las comunidades y el gobierno local, particularmente en distritos alejados del centro cantonal.

Este cambio estructural cambió la relación entre las ODC y las municipalidades. Las organizaciones comunales comenzaron a coordinar de manera más directa con los Concejos Municipales de Distrito.

En la práctica, los CMD asumieron un papel de acompañamiento, consolidando un modelo de colaboración horizontal más afín a la realidad comunal.

Además, la Ley N° 8173 no establece ni refuerza ninguna obligación de las organizaciones de desarrollo comunal de rendir cuentas a los Concejos Municipales de Distrito o al concejo municipal más allá que en lo referente a ejecución y liquidación de recursos que les son otorgados mediante esos entes, cuando así corresponda, lo que refuerza la tesis de que la coordinación con los gobiernos locales no es un mandato normativo consolidado sino el resultado de una relación natural de convivencia en los espacios locales y comunales.

Al momento de la promulgación de la Ley N.º 3859, la cantidad de organizaciones de desarrollo comunal en el país y por cantón era reducida, en la actualidad la cantidad de organizaciones constituidas (más de 4000) sobrepasa la capacidad de las municipalidades para cumplir con lo establecido en los artículos 18, 32 y 33 de la mencionada normativa, para lo cual deberían destinar recursos de todo tipo, de los cuales no disponen.

En el siguiente cuadro se detalla la cantidad de asociaciones de desarrollo comunal integrales (ADI) y específicas (ADE) que se encuentran activas en 15 cantones.

**Tabla N.º1**  
**Cantidad de asociaciones de desarrollo comunal activas, por tipo de asociación, en 14 cantones de las 7 provincias del país.**  
**Al 30 de mayo de 2025**

| <b>CANTÓN</b> |               | <b>ASOCIACIONES DE DESARROLLO COMUNAL ACTIVAS</b> |                    |              |
|---------------|---------------|---------------------------------------------------|--------------------|--------------|
|               |               | <b>Integrales</b>                                 | <b>Específicas</b> | <b>Total</b> |
| <b>1</b>      | Desamparados  | 33                                                | 2                  | 35           |
| <b>2</b>      | Pérez Zeledón | 152                                               | 21                 | 173          |
| <b>3</b>      | Alajuela      | 60                                                | 28                 | 88           |
| <b>4</b>      | San Ramón     | 78                                                | 24                 | 102          |
| <b>5</b>      | Heredia       | 20                                                | 11                 | 31           |
| <b>6</b>      | Sarapiquí     | 71                                                | 5                  | 76           |
| <b>7</b>      | Cartago       | 40                                                | 8                  | 48           |
| <b>8</b>      | Turrialba     | 55                                                | 2                  | 57           |
| <b>9</b>      | Quepos        | 13                                                | 6                  | 19           |
| <b>10</b>     | Buenos Aires  | 30                                                | 7                  | 37           |
| <b>11</b>     | Nicoya        | 77                                                | 3                  | 80           |

| CANTÓN |            | ASOCIACIONES DE DESARROLLO<br>COMUNAL ACTIVAS |             |       |
|--------|------------|-----------------------------------------------|-------------|-------|
|        |            | Integrales                                    | Específicas | Total |
| 12     | Santa Cruz | 57                                            | 7           | 64    |
| 13     | Pococí     | 72                                            | 7           | 79    |
| 14     | Talamanca  | 12                                            |             |       |

**Fuente:** Elaboración propia a partir de datos de la página web [www.dinadeco.go.cr](http://www.dinadeco.go.cr)

Como se puede analizar en la Tabla N°1, si se aplicara, en tiempo y forma, lo establecido en los artículos 18 y 33 de la Ley N° 3859 se generaría una traba burocrática para la correcta coordinación entre las organizaciones comunales y las municipalidades.

### **Responsabilidad de las municipalidades de supervisar, dar seguimiento y garantizar el uso adecuado de los recursos que entregan**

Eliminar de la Ley N° 3859 la obligatoriedad de las ODC de coordinar y rendir cuentas a las municipalidades del cantón donde se ubican, no exime a esas últimas de garantizar el uso adecuado de los recursos públicos que les entregan.

La correcta administración de los recursos públicos constituye un pilar fundamental del Estado de Derecho y del principio de legalidad que rige la función pública en Costa Rica. En este sentido, la Contraloría General de la República (CGR), como órgano constitucional superior de control, ha establecido directrices claras respecto a la responsabilidad que recae sobre los entes concedentes —es decir, aquellas entidades públicas que transfieren fondos a terceros sean estos públicos o privados— de supervisar, dar seguimiento y garantizar el uso adecuado de esos recursos.

La jurisprudencia administrativa y las directrices emitidas por la CGR enfatizan que la responsabilidad sobre el uso correcto de los fondos públicos no se extingue con la transferencia, sino que se extiende al seguimiento de su ejecución. Esta supervisión debe realizarse mediante mecanismos de control interno, informes periódicos, auditorías, revisiones de resultados y cumplimiento de metas, así como la verificación de que los recursos hayan sido utilizados conforme al fin público para el cual fueron otorgados.

En documentos como el “Manual para la Fiscalización de Fondos Públicos Transferidos” y en resoluciones como la R-DC-11-2012, la CGR ha reiterado que los entes concedentes deben establecer cláusulas contractuales claras, procedimientos de control y medidas correctivas ante incumplimientos. En otras palabras, el deber de supervisión no es una facultad discrecional, sino una obligación legal y ética que forma parte de los principios de eficiencia, eficacia, economía, transparencia y rendición de cuentas que rigen el manejo de los recursos públicos.

La CGR ha sostenido que la delegación o transferencia de fondos no exonera al ente concedente de su obligación de rendir cuentas ante el Estado y la ciudadanía, por lo que cualquier omisión en el control puede derivar en responsabilidades administrativas, civiles o incluso penales.

Este principio cobra especial relevancia cuando se trata de recursos transferidos a organizaciones de desarrollo comunal, ONG u otras entidades privadas con fines públicos. Aunque estas organizaciones ejecuten los fondos, es el ente estatal el que debe responder por la legalidad y eficiencia del uso de esos recursos. En consecuencia, deben aplicarse criterios técnicos y de gestión de riesgos en cada etapa del proceso: desde la formulación del convenio, la transferencia de recursos, hasta la evaluación de resultados y el cierre administrativo del proyecto.

Por lo tanto, la existencia de un sistema de control por parte de los entes concedentes no sólo es una exigencia normativa, sino una garantía de buen gobierno, que protege el patrimonio público, fortalece la confianza ciudadana y contribuye al cumplimiento efectivo de los objetivos del Estado costarricense.

### **Naturaleza jurídica de las organizaciones de desarrollo comunal**

Las organizaciones de desarrollo comunal constituidas al amparo de la Ley sobre el Desarrollo de la Comunidad (Ley N.º 3859), poseen una naturaleza jurídica de carácter privado, aunque son de interés público. Esta característica las convierte en figuras singulares dentro del entramado institucional costarricense, posicionándolas como instrumentos esenciales de participación ciudadana y de gestión del desarrollo comunal.

Estas organizaciones son creadas con el propósito de impulsar el desarrollo integral de las comunidades mediante la participación activa y consciente de sus habitantes en la solución de sus propios problemas, lo que consagra el interés público como el eje rector de sus acciones, sin que ello implique que se constituyan como entes

públicos. Por el contrario, su forma organizativa y funcional está regida por las normas del derecho privado, particularmente en lo referente a su constitución, funcionamiento interno, régimen patrimonial y autonomía de gestión.

De hecho, la misma ley establece que estas organizaciones se rigen por sus propios estatutos, la Ley N.º 3859 y su reglamento. Lo que significa que, aunque persiguen fines públicos y pueden recibir fondos estatales, no forman parte del aparato estatal ni están sujetas a la legislación de la administración pública de forma directa.

Este marco legal ha sido reforzado por la jurisprudencia de la Contraloría General de la República y del Poder Judicial, quienes han reiterado que las organizaciones de desarrollo comunal son personas jurídicas privadas de interés público, cuya autonomía está protegida por el principio de libertad de asociación reconocido en nuestra Constitución Política. Esa autonomía implica que son los propios afiliados quienes, mediante sus órganos directivos, definen las prioridades, ejecutan proyectos y administran sus recursos, sin una subordinación jerárquica frente al Estado.

Sin embargo, por su finalidad pública y su eventual acceso a recursos estatales o donaciones, las organizaciones comunales deben someterse a mecanismos de control, transparencia y rendición de cuentas, principalmente ante la Dirección Nacional de Desarrollo de la Comunidad (DINADECO), que actúa como ente rector y fiscalizador del movimiento comunal. Esto refuerza su vínculo con el interés público, sin modificar su esencia jurídica privada.

En resumen, las organizaciones de desarrollo comunal constituidas mediante la Ley N.º 3859 son personas jurídicas de derecho privado, con fines públicos y sin ánimo de lucro. Esta configuración ha sido clave para su papel como promotoras del desarrollo local, la cohesión social y la democracia participativa en Costa Rica.

Como ha sido señalado, las ODC ya están sujetas al control y fiscalización de DINADECO. Exigir coordinación obligatoria y rendición de cuentas adicional con las municipalidades genera una duplicidad innecesaria. En caso de que en la práctica se aplicara, esta carga burocrática puede convertirse en un obstáculo para el funcionamiento voluntario y autogestionado de las organizaciones, desviando tiempo y recursos que deberían ser invertidos en proyectos comunitarios.

## Asociaciones por organizaciones

El presente proyecto de ley plantea, entre otras cosas, que en los artículos 18 y 32 de la Ley N.º 3859 se sustituya la palabra asociaciones por organizaciones, la razón se encuentra en el artículo 41 de esa ley, que establece:

*“Artículo 41.- Dos o más asociaciones de desarrollo comunal pueden fusionarse en una sola, formar uniones, federaciones y confederaciones. El Reglamento definirá cada uno de estos aspectos e indicará los procedimientos aplicables a cada caso”.*

Este artículo indica que las asociaciones son las organizaciones base que al conjuntarse pueden constituirse en organizaciones de segundo grado (uniones cantonales, distritales o zonales), tercer grado (federaciones) y cuarto grado (confederaciones).

Para evitar problemas de interpretación es necesario que las modificaciones a la Ley Sobre Desarrollo de la Comunidad incluyan en su redacción a todas las organizaciones que conforman la estructura del movimiento comunal costarricense.

**Figura N.º 1**  
**Estructura del Movimiento Comunal Costarricense**



**Fuente:** Elaboración propia a partir de la Ley N.º 3859 y su Reglamento.



## **Relaciones horizontales más efectivas que las relaciones verticales**

En lugar de establecer una relación jerárquica entre las municipalidades y las organizaciones comunales, la experiencia ha demostrado que las formas de coordinación horizontal —basadas en el diálogo, la concertación de intereses y el respeto por la autonomía organizativa— han sido más efectivas para promover el desarrollo. Las organizaciones de desarrollo, en tanto entes de derecho privado con fines públicos, deben mantener su independencia frente a los gobiernos locales, evitando caer en estructuras de subordinación administrativa que contravienen su razón de ser comunitaria.

## **Principios de subsidiariedad y participación**

La Constitución Política de Costa Rica y leyes complementarias promueven la participación ciudadana como base del sistema democrático. La exigencia de coordinar y rendir cuentas a las municipalidades contradice este espíritu participativo, ya que impone relaciones verticales de control en vez de fomentar mecanismos de colaboración entre actores comunitarios y autoridades locales. El principio de subsidiariedad indica que las decisiones deben tomarse en el nivel más cercano a la ciudadanía, lo cual se ve afectado cuando se impone la coordinación y el control externo ajeno a la lógica del trabajo comunal voluntario y ejercido desde organizaciones regidas por las normas del derecho privado.

## **Riesgos de instrumentalización política**

En contextos locales donde el poder municipal puede estar sujeto a presiones partidistas, electorales o conflictos de intereses, la exigencia de coordinación y rendición de cuentas con y hacia las municipalidades podría derivar en el uso político de los mecanismos de control, debilitando la independencia de las organizaciones. Las ODC deben mantenerse como espacios libres de injerencias externas, donde la ciudadanía organizada pueda actuar con autonomía en favor del bienestar común, tal y como lo establece el artículo 24 de la ley:

*“Artículo 24.- La existencia y el funcionamiento de las asociaciones se subordinan al exclusivo cumplimiento de sus fines. Por lo tanto está absolutamente prohibido:*

- a) Utilizar la asociación para fines distintos a los indicados en los estatutos y reglamentos y en especial para promover luchas políticas*

*electorales, realizar proselitismo religioso o fomentar la discriminación racial.*

- b) Realizar actividades con fines de lucro a favor de los miembros directivos o de cualquiera de sus asociaciones; y*
- c) Promover, o de cualquier modo estimular las divergencias locales o regionales, tomando como pretexto el desarrollo de las comunidades”.*

La coordinación y la rendición de cuentas son principios fundamentales en cualquier democracia. No obstante, su aplicación debe ser pertinente, proporcional y conforme a la ley. En el caso de las organizaciones comunales en Costa Rica, la Ley N.º 3859 establece claramente que la supervisión y fiscalización de estas entidades corresponde exclusivamente a DINADECO, mientras que la Ley N.º 8173 transformó la dinámica de interlocución con los gobiernos locales estableciendo espacios de coordinación mediante los Concejos Municipales de Distrito (CMD).

La experiencia práctica demuestra que la coordinación con las municipalidades ha sido exitosa cuando se basa en relaciones de respeto y colaboración horizontal, no en mecanismos jerárquicos, de aprobación o rechazo que condicionan el trabajo comunal de las ODC.

En virtud de los motivos expuestos, presentamos a la valoración del Parlamento el presente proyecto de ley para su debido estudio y aprobación final por parte de las señoras diputadas y de los señores diputados que integran la Asamblea Legislativa de la República de Costa Rica.

LA ASAMBLEA LEGISLATIVA DE LA REPÚBLICA DE COSTA RICA  
DECRETA:

**REFORMA DE LOS ARTÍCULOS 18 Y 32 Y DEROGACIÓN DEL  
ARTÍCULO 33 DE LA LEY SOBRE EL DESARROLLO DE LA COMUNIDAD,  
LEY N° 3859, DE 7 DE ABRIL DE 1967 Y SUS REFORMAS**

**ARTÍCULO 1-** Refórmese el artículo 18 de la Ley Sobre Desarrollo de la Comunidad, Ley N° 3859, del 07 de abril de 1967 y sus reformas, para que se lea de la siguiente forma:

“Artículo 18.- Las organizaciones de desarrollo comunal podrán coordinar sus actividades con las que realice la municipalidad del cantón respectivo y las municipalidades quedan autorizadas para transferir recursos a las organizaciones comunales a fin de que trabajen en conjunto para el buen éxito de sus labores en procura del desarrollo local y comunal”.

**ARTÍCULO 2-** Refórmese el artículo 32 de la Ley Sobre Desarrollo de la Comunidad, Ley N° 3859, del 07 de abril de 1967 y sus reformas, para que se lea de la siguiente forma:

“Artículo 32.- Las organizaciones de desarrollo comunal tienen la obligación de formular anualmente un plan de trabajo que será aprobado por su asamblea general y sometido a conocimiento de la Dirección Nacional de Desarrollo de la Comunidad”.

**ARTÍCULO 3-** Deróguese el artículo 33 de la Ley Sobre Desarrollo de la Comunidad, Ley N° 3859, del 07 de abril de 1967 y sus reformas.

Rige a partir de su publicación.