

UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE NICARAGUA

UNAN – LEÓN

FACULTAD DE CIENCIAS JURÍDICAS Y SOCIALES

F.F. C.C. J.J. S.S.



TESIS PARA OPTAR AL TÍTULO DE LICENCIADAS EN DERECHO.

“ANÁLISIS JURÍDICO DE LAS FUNCIONES ADMINISTRATIVAS DE LAS COMISIONES MUNICIPALES DE SOBERANÍA Y SEGURIDAD ALIMENTARIA Y NUTRICIONAL”

AUTORAS:

BR. RODRÍGUEZ SÁNCHEZ VALERIA PAOLA.

BR. SALAZAR GÓMEZ INDIRA DE LA ASUNCIÓN.

TUTOR: M.Sc. JAVIER HERNÁNDEZ

LEÓN, JULIO 2012.



Agradecimientos

A Dios Padre por que nos ha dado el don de la vida y a María Santísima nuestra madre, por que intercede ante su hijo, del cual a lo largo de nuestra vida hemos recibido gracias infinitas.

A nuestro tutor y amigo: Prof. Javier Hernández; quien con su paciencia y dedicación nos ha guiado, para elaborar nuestro trabajo monográfico y ser mejores personas y profesionales.

A todas aquellas personas, maestros, amigos y familiares que nos han apoyado, durante nuestro caminar y facilitaron la realización de nuestro trabajo monográfico.



Dedicatoria

A mi madre: Luz Ester Sánchez Hernández, ángel, amiga y madre, a quien debo este triunfo, gracias a su incansable amor, sacrificio y esfuerzo.

A mis abuelos: Esperanza Hernández y Francisco Sánchez, guías en mi camino al éxito, en mi vida apoyo incondicional.

A Eduardo Altamirano: por su apoyo, amor y comprensión, quien ha estado conmigo en todo momento, dándome aliento y fuerza para salir adelante.

Valeria Paola Rodríguez Sánchez



Dedicatoria

A mis padres: Ulises Inés Salazar Sarria y Haydee del Carmen Gómez Mairena; que con su amor, ejemplo y esfuerzo, me apoyaron para lograr culminar mis estudios superiores y a quienes debo lo que soy hoy en día.

A mi hermana: Milagros Salazar Gómez, por ser mi amiga incondicional.

En memoria: Francisco Mairena Delgado y Susana del Carmen Hernández Soto.

Indira de la Asunción Salazar Gómez



ÍNDICE

INTRODUCCIÓN	8
Capítulo I. La función administrativa en materia de soberanía y seguridad alimentaria y nutricional.....	23
1.1. Las funciones del Estado en Nicaragua: legislativa, jurisdiccional y administrativa.....	25
1.1.1. La Función Legislativa.....	28
1.1.2. La Función Jurisdiccional	32
1.1.3. La Función Administrativa	35
1.2. La noción jurídica de función administrativa.....	37
1.3. La función administrativa desde el punto de vista formal y material	44
1.3.1. Desde el punto de vista Formal:	44
1.3.2. Desde el punto de vista Material:.....	45
1.4. La naturaleza de las Comisiones Municipales de Soberanía y Seguridad Alimentaria y Nutricional (COMUSSAN)	47
1.4.1. Órgano colegiado de coordinación.....	58
1.4.2. Órgano de consulta.....	60
1.4.3. Órgano local	61
1.4.4. Órgano de decisión	62
Capítulo II. Las funciones administrativas de las COMUSSAN, según la legislación vigente.....	65
2.1. La función administrativa de coordinación.	66
2.2. La función administrativa de planificación	70
2.3. La función administrativa de control.....	71
Capítulo III. Las funciones administrativas de las COMUSSAN y su relación con otras Comisiones Municipales vinculadas a la soberanía y seguridad alimentaria y nutricional.....	75
3.1. Comités de Desarrollo Municipal.....	78
3.2. Defensoría de las Niñas, Niños y adolescentes.....	81



3.3.	Comisión Municipal de la Juventud.....	83
3.4.	Gabinetes del Poder Ciudadano	85
3.5.	Consejo Educativo Municipal.....	87
3.6.	Comisión Municipal de Soberanía y Seguridad Alimentaria y Nutricional.	90
CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES		95
BIBLIOGRAFIA.....		104
ANEXOS		118



SIGLAS Y ABREVIACIONES

AMUNIC	: Asociación de Municipios de Nicaragua.
CDESC	: Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales.
CDM	: Consejos de Desarrollo Municipal.
CEM	: Consejo Educativo Municipal.
CIUSSAN	: Consejo Interuniversitario de Soberanía y Seguridad Alimentaria y Nutricional.
CNJ	: Comisión Nacional de la Juventud.
CONASAN	: Comité Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional.
CONASSAN	: Comisión Nacional de Soberanía y Seguridad Alimentaria y Nutricional.
CONAPINA	: Consejo Nacional de Atención y Protección Integral a la Niñez y la Adolescencia.
CORPES	: Consejo Regional de Planificación Económica y Social.
COTESAN	: Comité Técnico de Seguridad Alimentaria y Nutricional.
COTESSAN	: Consejos Técnicos Sectoriales para la Soberanía y Seguridad Alimentaria y Nutricional.
CPC	: Consejos del Poder Ciudadano.
FAO	: Organización de Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación.
GPC	: Gabinetes del Poder Ciudadano.
MAGFOR	: Ministerio Agropecuario y Forestal.
MARENA	: Ministerio del Ambiente y los Recursos Naturales.
MHCP	: Ministerio de Hacienda y Crédito Público.
MIFIC	: Ministerio de Industria, Fomento y Comercio.
MINED	: Ministerio de Educación Cultura y Deportes.
MINSA	: Ministerio de Salud.
ODM	: Objetivos de Desarrollo del Milenio.
ONG	: Organismos No Gubernamentales.
ONU	: Organización de Naciones Unidas.
PIDESC	: Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales.



-
- PNSAN : Política Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional.
- PRESANCA : Programa Regional de Seguridad Alimentaria y Nutricional para Centroamérica.
- PROCOSAN : Programa Comunitario de Salud y Nutrición.
- SESSAN : Secretaria Ejecutiva de Soberanía y Seguridad Alimentaria y Nutricional.
- SINASSAN : Sistema Nacional de Soberanía y Seguridad Alimentaria y Nutricional.
- SINAPRED : Sistema Nacional de Atención, Mitigación y Prevención de Desastres.
- SSAN : Soberanía y Seguridad Alimentaria y Nutricional.



INTRODUCCIÓN

El hambre y la pobreza, están íntimamente vinculados, puesto que son los problemas más serios en el mundo, un alto nivel de pobreza, conlleva como consecuencia la elevación del hambre mundialmente. Actualmente los índices de mortalidad por hambre van en aumento; por esta razón numerosos organismos internacionales, se han preocupado por realizar estudios que determinen el estado actual del hambre, a fin, de que estos sirvan como base para la creación de programas y mecanismos, que conlleven a la mitigación de esta problemática.

Hace diez años, el mundo se planteó reducir en un 50% la pobreza que había en él, o sea de 800 millones de pobres reducirlos a 400 millones. Para 2010 habían aumentado a 1,020 millones, es decir 220 millones más, un 25% más y lógicamente toda esa cantidad de pobres nuevos están en los países del sur, de ahí que los países industrializados, ricos y más fuertes económicamente, se han planteado la meta de buscar como otorgar un apoyo para el combate de la pobreza y el hambre, disponiendo el 0.7% de su producto interno bruto para el desarrollo de los países del sur, por tanto, Nicaragua esta en la obligación como país del sur, de demandar que ese objetivo se pueda cumplir¹.

La FAO, estima que esta es la mayor cifra de personas hambrientas desde 1970 y significa un empeoramiento de las tendencias insatisfactorias presentes ya antes de la crisis económica. El incremento de la inseguridad alimentaria no es el resultado de malas cosechas, sino de los elevados precios nacionales de los alimentos, los menores ingresos y un desempleo en aumento, que han reducido el acceso de las personas pobres a los alimentos. En otras palabras,

¹ Asamblea Nacional de Nicaragua. El derecho a la alimentación en Nicaragua. Managua, Nicaragua, 2010, p. 2.



los beneficios derivados de la caída de los precios mundiales de los cereales, se han visto más que contrarrestados por el declive económico mundial².

Para evitar un aumento en estos índices de hambre, se realizó en Roma la Cumbre Mundial sobre la Alimentación, en la cual se estableció como objetivo: reducir a la mitad el número de personas subnutridas, para que fuera inferior a los 420 millones de personas antes de 2015; sin embargo, esto no se logrará si continúan las tendencias que prevalecían antes de la crisis³.

Durante la última década, Centroamérica ha sido escenario de momentos de bonanza y crisis en lo referente a alimentación y nutrición. Hacia finales de los años 90 y en los albores de esta década, el Huracán Mitch, la sequía y la caída de los precios internacionales del café crearon una situación de emergencia alimentaria y nutricional en varios países de la región, provocando la re-emergencia de casos de desnutrición aguda severa y muertes por hambre⁴.

Por otra parte, desde el punto de vista de la seguridad alimentaria y nutricional, esta concatenación de factores y eventos de naturaleza económica y ambiental en el ámbito global y local, está creando condiciones de riesgo que llevan a la re-emergencia de problemas de deficiencias nutricionales agudos severos y que exacerban la situación prevalente de desnutrición crónica de la región centroamericana⁵.

Producto de todos estos factores, en Nicaragua, el Gobierno a la par de Agencias Internacionales y ONG, han venido desarrollando un conjunto de políticas públicas de seguridad alimentaria, todas ellas han sido institucionalizadas, de tal modo que sus componentes y características se

² Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO). El Estado de la Inseguridad Alimentaria en el Mundo, Crisis económica, repercusiones y enseñanzas extraídas. Roma, 2009. p. 2.

³ *Ibíd.* loc. cit.

⁴ Programa Regional de Seguridad Alimentaria y Nutricional para Centroamérica. Análisis de la Seguridad Alimentaria y Nutricional en Centroamérica y la República Dominicana. El Salvador, 2010. p. 5.

⁵ *Ibíd.* óp. cit. p. 6.



llevan a cabo en la actualidad. Algunos programas que desarrolla el Gobierno son: El Programa Comunitario de Salud y Nutrición (PROCOSAN), El Programa de Atención Integral a la Niñez Nicaragüense, asistencia a mujeres embarazadas, madres lactantes y niños menores de dos años de edad, el componente Nutricional del Programa Red de Protección Social, el Programa Integral de Nutrición Escolar, el Sistema Integrado de Vigilancia de Intervenciones en Nutrición y el Programa Nacional de Prevención y Control de las deficiencias de micronutrientes, Programa Hambre Cero, Programa de Erradicación de la desnutrición crónica infantil, salud y educación gratuita, programa de alfabetización, entre otros⁶.

Por otra parte, el resto de las intervenciones de las agencias internacionales y organizaciones sin ánimo de lucro se han integrado en este ejercicio de focalización de acciones, de esta forma aunando esfuerzos, han logrado establecer las bases para un programa de seguridad alimentaria sólido que ha logrado disminuir la problemática del hambre a nivel nacional.

El derecho a la alimentación adecuada, es un derecho humano inalienable a cada persona en cualquier país del mundo. El Estado tiene la obligación de respetar, proteger y hacer efectivo este derecho, es decir, que no debe privar a nadie del acceso a la alimentación adecuada, debe impedir que nadie sea privado de dicho acceso y cuando alguien carezca de hecho de una alimentación adecuada, el Estado debe crear de forma proactiva un entorno favorable para que las personas logren la autosuficiencia alimentaria, o cuando ello no sea posible, debe garantizar que se proporcionen alimentos⁷.

El derecho humano a la alimentación se establece en numerosas normas internacionales que fueron el resultado de congresos, cumbres y reuniones. Mencionamos como ejemplo: la Asamblea General de las Naciones Unidas,

⁶ Banco Interamericano de Desarrollo (BID). Oportunidades de inversión en Nutrición preventiva para Guatemala, Honduras Nicaragua y el Salvador, Diagnostico Nicaragua. s.l., s.f. 155 p. 6.

⁷ Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y Alimentación (FAO). El Derecho a la Alimentación en la práctica, aplicación a Nivel Nacional, Roma, Italia, 2006. p. 2.



que dio origen a la Convención sobre los Derechos del Niño⁸; la Cumbre Mundial a favor de la Infancia, en la que se plasmó la Declaración Mundial sobre la Supervivencia, la Protección y el Desarrollo del Niño⁹, la Conferencia Internacional de Nutrición de 1992, en la que se estableció la Declaración Mundial de Nutrición¹⁰, la Cumbre Mundial sobre la Alimentación de 1996, que originó la Declaración de Roma Sobre la Seguridad Alimentaria Mundial y el Plan de Acción de la Cumbre Mundial de la Alimentación¹¹, la Cumbre Iberoamericana de Ministros y Ministras de Salud, que concluyó con la Declaración de Panamá¹²; XIV Cumbre de Presidentes Centroamericanos, que creó la Declaración de Guatemala¹³, XXIII Cumbre de Presidentes Centroamericanos que estableció la Declaración de San José¹⁴, Asamblea General de las Naciones Unidas que originó la Declaración Universal de Derechos Humanos¹⁵ y el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC)¹⁶, entre otros; la mayoría de estos firmados por Nicaragua.

La ratificación de los instrumentos internacionales sobre derechos humanos, obliga a los Estados a garantizar la existencia de concordancia entre sus sistemas jurídicos nacionales y sus obligaciones respecto al derecho a la

⁸ Convención de los Derechos del Niño. Organización de las Naciones Unidas (ONU). Resolución 44/25 aprobada en Asamblea General de las Naciones Unidas, Nueva York, 20 de Noviembre, 1989.

⁹ Declaración mundial sobre la supervivencia, la protección y el desarrollo del niño. Organización de Naciones Unidas. Nueva York, 29-30 de Septiembre, 1990.

¹⁰ Declaración Mundial de la Nutrición. Organización de Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO). Roma, Diciembre, 1992.

¹¹ Declaración de Roma Sobre la Seguridad Alimentaria Mundial. Cumbre Mundial Sobre la Alimentación. Roma, Italia, 13-17 de Noviembre, 1996; Plan de acción de la Cumbre Mundial Sobre la Alimentación. Cumbre Mundial Sobre la Alimentación. Roma, Italia, 13-17 de Noviembre, 1996.

¹² Declaración de Panamá. Cumbre Iberoamericana de Ministros y Ministras de Salud. Ciudad de Panamá, 12-20 de Octubre, 2000.

¹³ Declaración de Guatemala. Sistema de Integración Centroamericana (SICA). Ciudad de Guatemala, 27-29 de Octubre, 1993.

¹⁴ Declaración de San José. XXIII Cumbre de Presidentes Centroamericanos. San José, Costa Rica, 11-12 de Abril, 2002.

¹⁵ Declaración Universal de los Derechos Humanos. Asamblea General de las Naciones Unidas, Resolución 217 A (III), Francia, París, 10 de Diciembre, 1948.

¹⁶ Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. Asamblea General de las Naciones Unidas, Resolución 2200 A (XXI), 16 de Diciembre, 1966.



alimentación, como ha destacado el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, en adelante CDESC¹⁷.

El CDESC, afirma, que el derecho a una alimentación adecuada, esta inseparablemente vinculado a la dignidad inherente a la persona humana y es indispensable para el disfrute de otros derechos humanos, consagrados en la Carta Internacional de Derechos Humanos¹⁸.

Por consiguiente, el enfoque de la seguridad alimentaria basado en los derechos tiene otra dimensión jurídica: los gobiernos tienen la obligación legal de actuar de tal modo, que progresivamente todas las personas dentro de su territorio no sólo no pasen hambre, sino que puedan producir o procurarse de forma plenamente acorde con su dignidad humana, alimentos adecuados para una vida activa y sana¹⁹.

Realizar el derecho requiere:

“La disponibilidad de alimentos en cantidad y calidad suficientes, para satisfacer las necesidades alimentarias de los individuos, sin sustancias nocivas y aceptables para una cultura determinada; la accesibilidad de esos alimentos en formas que sean sostenibles y que no dificulten el goce de otros derechos humanos”²⁰.

Los Estados tienen la obligación de respetar, proteger y realizar el derecho a la alimentación. Respetar el acceso existente a una alimentación adecuada, requiere que los Estados, no adopten medidas que tengan como resultado impedir ese acceso; proteger significa que adopten medidas para velar porque las empresas o los particulares no priven a las personas de una alimentación

¹⁷ Asamblea Nacional de Nicaragua. El derecho a la alimentación. Managua, Nicaragua, 2010, p. 25.

¹⁸ Organización de Naciones Unidas. Observación General No 12, El Derecho a una Alimentación adecuada, (art. 11 del PIDESC). Ginebra, 1999, p. 2.

¹⁹ Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y Alimentación (FAO). El Derecho a la Alimentación en la práctica, aplicación a Nivel Nacional, Roma, Italia, 2006, p. 4-5.

²⁰ *Ibíd.*, loc. cit.



adecuada y realizar, significa que el Estado debe iniciar actividades para fortalecer el acceso a una alimentación adecuada²¹.

Para que el derecho a la alimentación sea efectivo debe contener los siguientes elementos: los alimentos deben ser suficientes, adecuados, sostenibles, inocuos, culturalmente disponibles, accesibles económicamente y accesibles físicamente²².

En el Artículo 25 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos se estipula el derecho a la alimentación cuando literalmente expresa:

“Toda persona tiene derecho a un nivel de vida adecuado que le asegure, así como a su familia, la salud y el bienestar, y en especial a la alimentación, el vestido, la vivienda, la asistencia médica y los servicios sociales necesarios...”

En Nicaragua, el derecho a la alimentación, se establece en el Artículo 63 de la Constitución Política de la República, que literalmente señala lo siguiente:

“Es derecho de los Nicaragüenses estar protegidos contra el hambre. El Estado promoverá programas que aseguren una adecuada disponibilidad de alimentos y una distribución equitativa de los mismos”.

Este artículo plantea las bases para que el Estado asegure y promueva en sus cuatro ejes principales (disponibilidad, acceso, consumo y utilización biológica), el derecho a la alimentación, además debe existir una distribución equitativa de los mismos, es decir, acorde a las necesidades de cada grupo poblacional. El artículo anterior, es análogo con los compromisos adquiridos por Nicaragua, en la Cumbre Mundial sobre la Alimentación en Roma, 1996, por lo que posteriormente, consensuó y publicó en el año 2000, el Decreto Ejecutivo de la

²¹ Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO). óp. cit., p. 4.

²² PROSALUS, CARITAS Española, Veterinarios Sin Fronteras. Diez preguntas sobre el Derecho a la Alimentación. s.l., s.f. p.1.



Política Nacional de Seguridad Alimentaria Nutricional (en adelante PNSAN)²³
cuyo propósito era:

“Mejorar las condiciones de Seguridad Alimentaria y Nutricional del pueblo nicaragüense, a través de los esfuerzos coordinados de las instituciones del Estado y de la Sociedad Civil en las acciones (en ejecución y por ejecutarse) que demanda la política con relación a la alimentación y nutrición, para fortalecer el desarrollo económico del país”

Posteriormente se publicó en el año 2001, su plan de acción²⁴, el cual incluía acciones interrelacionadas con disponibilidad, acceso, consumo y utilización biológica, manteniendo como ejes integradores la investigación, educación y comunicación, transferencia tecnológica y el enfoque de género.

Entre otras cosas, la PNSAN estableció las bases para la posterior creación de la Comisión Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional (CONASAN)²⁵ y el Comité Técnico de Seguridad Alimentaria y Nutricional (COTESAN)²⁶.

Ulteriormente a la creación de este decreto ejecutivo y su plan de acción, para cumplir los objetivos determinados, en el año 2009, se aprobó y publicó la Ley 693, Ley de Soberanía y Seguridad Alimentaria y Nutricional²⁷; la cual es nuestro objeto de estudio.

Con esta ley se pretende:

“Garantizar el derecho de todas y todos los Nicaragüenses, de contar con los alimentos suficientes inocuos y nutritivos, acordes a sus necesidades vitales

²³ Plan Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional, Octubre, 2000.

²⁴ Plan de acción de la Política Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional, Noviembre, 2001.

²⁵ Decreto No 40-2000. De creación de la Comisión Nacional De Seguridad Alimentaria y Nutricional, publicado en La Gaceta, Diario Oficial No 92, del 17 de Mayo del 2000.

²⁶ *Ibíd.* loc. cit.

²⁷ Ley 693, Ley de Soberanía y Seguridad Alimentaria y Nutricional, publicada en la Gaceta Diario Oficial No.133, de 16 de julio de 2009.



y que estos sean accesibles, física, económica, social y culturalmente de forma oportuna y permanente asegurando la disponibilidad, estabilidad y suficiencia de los mismos, a través del desarrollo y rectoría por parte del Estado, de políticas públicas vinculadas a la soberanía y seguridad alimentaria y nutricional para su implementación”.

El art. 5 de la Ley 693, crea el Sistema Nacional de Soberanía y Seguridad Alimentaria y Nutricional (SINASSAN), para implementar el derecho a la alimentación como un derecho humano y fundamental que incluye el derecho a no padecer hambre y a estar protegido contra el hambre, a una alimentación adecuada y a la soberanía alimentaria y nutricional. A la vez organiza una estructura nacional integrada por los Ministerios del Estado, vinculados a las políticas de soberanía y seguridad alimentaria y nutricional, es decir el SINASSAN se integra por instituciones públicas, privadas, organismos nacionales y no gubernamentales con competencia e incidencia en soberanía y seguridad alimentaria y nutricional en Nicaragua.

El SINASSAN está organizado a nivel sectorial y territorialmente en los niveles nacional, regional, departamental y municipal²⁸. Por tanto se crean: la Comisión Nacional de Soberanía y Seguridad Alimentaria y Nutricional (CONASSAN), la cual, es la instancia máxima de toma de decisiones y coordinación intersectorial e intergubernamental a nivel nacional²⁹; la Secretaría Ejecutiva de Soberanía y Seguridad Alimentaria y Nutricional (SESSAN), quien es el ente encargado de operativizar las decisiones de la CONASSAN y tiene la responsabilidad de llevar a efecto la coordinación intersectorial, así como la articulación de los programas y proyectos de las distintas instituciones nacionales e internacionales, vinculadas con la seguridad alimentaria y nutricional del país³⁰, los Consejos Técnicos Sectoriales para la Soberanía y Seguridad Alimentaria (COTESSAN) son órganos integrados por técnicos

²⁸ Según lo estipulado en el art. 11 de la Ley 693, Ley de Soberanía y Seguridad Alimentaria y Nutricional.

²⁹ Art. 12 de la Ley 693, Ley de Soberanía y Seguridad Alimentaria y Nutricional.

³⁰ Art. 16 de la Ley 693, Ley de Soberanía y Seguridad Alimentaria y Nutricional.



representantes de instituciones públicas que conforman el sector, organizaciones no gubernamentales nacionales, gremios de cobertura nacional, empresa privada, pueblos indígenas y los Consejos Interuniversitarios de Soberanía y Seguridad Alimentaria y Nutricional (CIUSSAN), en general estos consejos son los encargados de brindar de manera permanente recomendaciones técnicas a la SESSAN³¹.

A nivel Regional, Departamental y Municipal se crean la Comisión Regional de Soberanía y Seguridad Alimentaria y Nutricional (CORESSAN)³², la Comisión Departamental de Soberanía y Seguridad Alimentaria y Nutricional (CODESSAN)³³ y la Comisión Municipal de Soberanía y Seguridad Alimentaria y Nutricional (COMUSSAN)³⁴, las cuales tienen las funciones de coordinar, evaluar, planificar, entre otras, en su ámbito respectivo, esfuerzos encaminados a desarrollar políticas de soberanía y seguridad alimentaria y nutricional.

Consideramos interesante realizar esta investigación monográfica, porque a pesar de ser un tema que se ha abordado desde hace algunos años, no se le ha prestado la suficiente atención; sin embargo actualmente a nivel mundial se está retomando como prioridad el desarrollo de programas orientados a esta temática.

Al respecto el CDESC, plantea en la Observación General N° 12, que si bien los problemas del hambre y la malnutrición suelen ser especialmente agudos en los países en desarrollo, la malnutrición, subnutrición y otros problemas relacionados con el derecho a una alimentación adecuada y el derecho a estar protegido contra el hambre, existen también en algunos países económicamente más desarrollados. Básicamente, las raíces del problema del hambre y la malnutrición no están en la falta de alimento sino en la falta de

³¹ Art. 19 y 20 de la Ley 693, Ley de Soberanía y Seguridad Alimentaria y Nutricional.

³² Art. 21 de la Ley 693, Ley de Soberanía y Seguridad Alimentaria y Nutricional.

³³ Art. 22 de la Ley 693, Ley de Soberanía y Seguridad Alimentaria y Nutricional.

³⁴ Art. 23 de la Ley 693, Ley de Soberanía y Seguridad Alimentaria y Nutricional.



acceso a los alimentos disponibles, por parte de grandes segmentos de la población del mundo entre otras razones, a causa de la pobreza³⁵.

En su inciso N° 6, señala, que este derecho a la alimentación adecuada se ejerce cuando todo hombre, mujer o niño, ya sea solo o en común con otros, tiene acceso físico y económico, en todo momento a la alimentación adecuada o a medios para obtenerla, por lo tanto tendrá que alcanzarse progresivamente; sin embargo, los Estados tienen la obligación de adoptar medidas para mitigar y aliviar el hambre³⁶.

Actualmente a nivel mundial, existe una crisis alimentaria que ha motivado a la comunidad internacional, a desarrollar más políticas orientadas a la seguridad alimentaria; sin embargo, por más que este objetivo llegara a alcanzarse en 2015, en los países en desarrollo seguiría habiendo unos 600 millones de personas subnutridas. Por tanto, esta crisis está dificultando los esfuerzos con miras a alcanzar el Objetivo de Desarrollo del Milenio (ODM) de reducir a la mitad la proporción de personas que sufren hambre para mediados de 2015³⁷.

En la Cumbre Mundial sobre la Alimentación en Roma se adquirieron siete compromisos³⁸, en los cuales se aborda de manera amplia el derecho a la alimentación, como un derecho humano inalienable.

³⁵ Organización de las Naciones Unidas. Observación General N° 12, El Derecho a una Alimentación adecuada, (art. 11 del PIDESC). Ginebra, 1999. p. 2.

³⁶ Los Estados Partes en el presente Pacto reconocen el derecho de toda persona a un nivel de vida adecuado para sí y su familia, incluso alimentación, vestido y vivienda adecuados, y a una mejora continua de las condiciones de existencia. Los Estados Partes tomarán medidas apropiadas para asegurar la efectividad de este derecho, reconociendo a este efecto la importancia esencial de la cooperación internacional fundada en el libre consentimiento. (art. 11 inc. 1, PIDESC)

³⁷ Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO). El Estado de la Inseguridad alimentaria en el Mundo, ¿Cómo afecta la volatilidad de los precios internacionales a las economías nacionales y la seguridad alimentaria? Roma, 2011.

³⁸ "COMPROMISO 1^o: Garantizaremos un entorno político, social y económico propicio, destinado a crear las mejores condiciones posibles para la erradicación de la pobreza y para la paz duradera, sobre la base de una participación plena y equitativa de las mujeres y los hombres, que favorezca al máximo la consecución de una seguridad alimentaria sostenible para todos; COMPROMISO 2^o: Aplicaremos políticas que tengan por objeto erradicar la pobreza y la desigualdad y mejorar el acceso físico y económico de todos en todo momento a alimentos suficientes, nutricionalmente adecuados e inoocuos, y su utilización efectiva;



Así mismo a raíz de la Declaración del Milenio³⁹ se constituyeron los objetivos de Desarrollo del Milenio (2000-2015)⁴⁰, del cual Nicaragua participa y suscribe.

Al efectuar un estudio específico de la Ley, consideramos significativo, realizar un análisis jurídico, de las funciones administrativas de las Comisiones Municipales de Soberanía y Seguridad Alimentaria y Nutricional de Nicaragua (COMUSSAN), de conformidad con la legislación vigente a rango de ley.

Para ello fue necesario definir la función administrativa en materia de soberanía y seguridad alimentaria y nutricional, para lo cual determinamos la naturaleza jurídica de las COMUSSAN, lo cual nos permitió conocer la esencia propia de las mismas; también precisamos las funciones administrativas de las COMUSSAN de acuerdo a la legislación vigente, con ello logramos explicar, según la ley las funciones administrativas que ejecuta y finalmente determinamos la relación de complementariedad entre las funciones

COMPROMISO 3^{ro}: Nos esforzaremos por adoptar políticas y prácticas participativas y sostenibles de desarrollo alimentario, agrícola, pesquero, forestal y rural, en zonas de alto y bajo potencial, que sean fundamentales para asegurar un suministro de alimentos suficiente y fiable a nivel familiar, nacional, regional y mundial y que combatan las plagas, la sequía y la desertificación, considerando el carácter multifuncional de la agricultura; COMPROMISO 4^{to}: Nos esforzaremos por asegurar que las políticas de comercio alimentario y agrícola y de comercio en general contribuyan a fomentar la seguridad alimentaria para todos a través de un sistema de comercio mundial leal y orientado al mercado. COMPROMISO 5^{to}: Nos esforzaremos por prevenir y estar preparados para afrontar las catástrofes naturales y emergencias de origen humano, y por atender las necesidades transitorias y urgentes de alimentos de manera que fomenten la recuperación, la rehabilitación, el desarrollo y la capacidad para satisfacer las necesidades futuras; COMPROMISO 6^{to}: Promoveremos la asignación y utilización óptimas de las inversiones públicas y privadas para impulsar los recursos humanos, los sistemas alimentarios, agrícolas, pesqueros y forestales sostenibles y el desarrollo rural en zonas de alto y de bajo potencial; COMPROMISO 7^{mo}: Aplicaremos, vigilarémos y daremos seguimiento a este Plan de Acción a todos los niveles, en cooperación con la comunidad internacional”.

³⁹ Declaración del Milenio. Organización de Naciones Unidas (ONU). Nueva York, 10-13 de Septiembre, 2000.

⁴⁰Objetivos del Desarrollo del Milenio: objetivo 1: Erradicar la pobreza extrema y el hambre, objetivo 2: lograr la enseñanza primaria universal objetivo 3: Promover la igualdad entre los sexos y el empoderamiento de la mujer; objetivo 4: Reducir la mortalidad de los niños menores de 5 años; objetivo 5: Mejorar la salud materna; objetivo 6: Combatir el VIH/SIDA, la malaria y otras enfermedades; objetivo 7: Garantizar la sostenibilidad del medio ambiente; objetivo 8: fomentar una alianza mundial para el desarrollo.



administrativas de las COMUSSAN y su relación con las funciones administrativas de otras comisiones municipales vinculadas a la soberanía y seguridad alimentaria y nutricional.

El método de investigación utilizado en esta monografía fue el método inductivo - deductivo, porque permitió analizar las funciones administrativas de las COMUSSAN, de acuerdo a las distintas teorías doctrinales y el texto normativo vigente, es decir obtuvimos conclusiones generales a partir de premisas que contenían datos particulares e inferencias mediatas, a partir de premisas universales que dieron resultado a conclusiones particulares.

La técnica de investigación principal utilizada, es la técnica de revisión documental, a través de la revisión de los autores clásicos de las ciencias jurídicas especiales vinculadas al Derecho Administrativo, tales como, Luis Cosculluela, Ramón Parada, Eduardo García de Enterría, Gabino Fraga, Garrido Falla, Rafael Entrena Cuesta, Miguel Ángel Sendin, pero además, doctrinarios nacionales como, Armando Rizo Oyanguren y Flavio Escorcía, básicamente.

También, hemos revisado doctrinarios que abordan la seguridad alimentaria y nutricional desde las ciencias jurídicas especiales Agrarias y los Derechos Humanos, habiendo revisado al clásico, Antonio Carroza principalmente, también los costarricenses, Oscar Salas y Rodrigo Barahona Israel, el argentino Alfredo Massart, entre otros.

Mientras que en materia de Derechos Humanos se ha revisado al autor Tuttle James, nos hemos auxiliado de las revistas de Derecho Alimentario electrónicas e impresas existentes, vía Internet (SIBUL-UNAN León) o bien, en la biblioteca de la Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales de la UNAN-León, sin dejar de revisar la bibliografía existente en el Centro de documentación en línea de la Corte Suprema de Justicia y el Poder Legislativo, tales como el CEDIJ (Centro Especializado de Documentación e Información Judicial) e IBERED (Red Iberoamericana de Cooperación Jurídica Internacional).



Mientras tanto, en materia de investigaciones monográficas, la revisión efectuada en el stop del SIBUL y las distintas dependencias de dicho Sistema HINARI, AGORA, OARE, existen pocas investigaciones monográficas realizadas sobre la materia, ya que esta temática es poco estudiada, a pesar de ser el principal problema en el mundo y en Nicaragua, siendo un factor impulsor para realizar esta investigación. Además la documentación del resto de dependencias se encontraba en idioma inglés, y no había información específica de nuestro interés sobre la materia.

Cabe señalar que las pocas Investigaciones monográficas encontradas, generalmente están orientadas al estudio de dicha problemática desde el punto de vista de las Ciencias Médicas, estimando necesario promover esta línea de investigación a nivel de la UNAN-León y demás Instituciones de Educación Superior Públicas y Privadas de Nicaragua.

Para cumplir con los objetivos planteados, fue necesario revisar la legislación de Nicaragua, vinculada al tema de soberanía y seguridad alimentaria y nutricional, por lo que consultamos desde la carta magna de la República, nuestra Constitución Política, hasta leyes, decretos y ordenanzas que nos permitieron aclarar los vínculos existentes entre las funciones administrativas de cada comisión municipal, relacionada con las COMUSSAN.

Al revisar la jurisprudencia nicaragüense⁴¹, no se encontró ninguna sentencia o resolución de los tribunales de justicia en los distintos rangos, relacionada a soberanía y seguridad alimentaria y nutricional, sin embargo, existen algunas relativas a funciones administrativas propiamente hablando.

⁴¹ HUEMBES Y HUEMBES, Juan. Nuevo Diccionario de Jurisprudencia Nicaragüense. s.n.e., Managua, Imprenta Nacional de Managua D. N., 1971.

RAMOS MENDOZA, Josefina. Jurisprudencia Constitucional de Nicaragua 1913-2000, Tomo I, 2001.

-----, Jurisprudencia Constitucional de Nicaragua 1913-2000, Tomo II, 2001.

-----, Jurisprudencia Constitucional de Nicaragua 1913-2000, Tomo III, 2001.



Del mismo modo, examinamos los informes presentados por la Organización de las Naciones Unidas (ONU), en los que encontramos datos sobre índices de inseguridad alimentaria mundial y resoluciones emitidas a nivel mundial relacionadas con la temática, de igual forma los informes presentados por la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO), nos facilitaron la obtención de datos relevantes sobre el tópico, así mismo informes del Programa Regional de Seguridad Alimentaria y Nutricional para Centroamérica (PRESANCA), nos proporcionó información valiosa en cuanto a datos, leyes y programas de seguridad alimentaria desarrollados en Centroamérica, entre otros.

Para aclarar y enriquecer definiciones de términos jurídicos, nos auxiliamos de Diccionarios Jurídicos⁴², que fueron un factor fundamental al momento de la redacción de cada capítulo.

Finalmente, acudimos a algunos sitios web, para consultar terminologías o temáticas, lo cual nos permitió obtener un punto de vista general de algunos contenidos específicos, que por su complejidad, no encontramos en la doctrina con precisión.

Dicha revisión permitió fundamentar cada capítulo contenido en esta investigación, además nos proporcionó elementos básicos para la discusión jurídica de los objetivos planteados en la misma.

El Plan de exposición, contiene tres capítulos, en los cuales se abordó la siguiente temática:

En el Capítulo I, definimos la función administrativa en materia de soberanía y seguridad alimentaria y nutricional, abordando primeramente nociones básicas

⁴² CABANELLAS DE LAS CUEVAS, Guillermo. Diccionario Jurídico Elemental, 12^a Edición, Buenos Aires, Argentina, Editorial Heliasta, 1997, 422 p.; CORTES, Pilar. Diccionario Jurídico Espasa, s.n.e., Madrid, España, Editorial Espasa Calpe S.A., 2007, 1449 p.



de administración pública, función pública, atribuciones del Estado, entre otros conceptos básicos para una concepción más general de lo que llamamos propiamente función administrativa, seguidamente planteamos las distintas funciones existentes en nuestro país, legislativa, jurisdiccional y administrativa en forma amplia; y de manera concreta definimos el concepto de función administrativa, desde el punto de vista formal y material; el cual una vez definido nos aportó las premisas fundamentales para determinar la naturaleza jurídica de las COMUSSAN, como órgano administrativo y sus diferentes caracteres propios es decir, la colegialidad, localidad, consulta y decisión, lo cual nos permitió alcanzar nuestro primer objetivo planteado.

En el Capítulo II abordamos las funciones de las COMUSSAN propiamente dichas, partiendo de la definiciones que la doctrina nos facilita y lo establecido en la Ley 693, desarrollando las funciones que señala el artículo 25 de la misma, finalmente realizamos un breve análisis de cada una de ellas, cumpliendo así con nuestro segundo objetivo.

El III Capítulo, contiene la relación de las funciones administrativas de las COMUSSAN y algunas comisiones que están vinculadas a la temática de soberanía y seguridad alimentaria y nutricional, tales como: Comité de Desarrollo Municipal, Defensoría de las Niñas, Niños y Adolescentes, Comisión Municipal de la Juventud, Gabinetes del Poder Ciudadano, Consejo Educativo Municipal y por último realizamos un análisis de las COMUSSAN, partiendo de nuestras consideraciones específicamente hablando.



Capítulo I. La función administrativa en materia de soberanía y seguridad alimentaria y nutricional.

Cabanellas⁴³, afirma que la administración es la gestión o gobierno de los intereses o bienes en especial de los públicos; la ciencia de la Administración, es el conjunto de las reglas para gestionar bien los negocios y más particularmente para aplicar los medios a la consecución de los fines del Estado.

Continúa manifestando, que administración pública, es el Poder Ejecutivo, en acción con la finalidad de cumplir y hacer cumplir, cuanto interesa a la sociedad en las actividades y servicios públicos; la administración puede ser nacional, provincial o municipal, de acuerdo con la esfera territorial de sus atribuciones.

Cortés indica, en su Diccionario Jurídico⁴⁴, que la administración del Estado, tiene una organización a nivel central, básicamente, los diferentes departamentos ministeriales y una organización periférica. Al gobierno le corresponde la dirección de la administración civil del Estado. Junto con esta organización, la administración del Estado, al igual que todas las administraciones públicas, cuenta con una serie de medios personales, básicamente los funcionarios públicos que se encuentran al frente de los órganos administrativos y que son los que desempeñan las funciones y cometidos de la función del Estado.

Los actores vinculados a la temática de Soberanía y Seguridad Alimentaria y Nutricional en Nicaragua, en su amplio espectro institucional, son órganos

⁴³ CABANELLAS DE LAS CUEVAS, Guillermo. Diccionario Jurídico Elemental, 12^a Edición, Buenos Aires, Argentina, Editorial Heliasta, 1997, p. 27.

⁴⁴ CORTES, Pilar. Diccionario Jurídico Espasa, s.n.e., Madrid, España, Ed. Espasa Calpe S.A., 2007, p. 90.



gubernamentales, organizaciones de cooperación internacional, cooperación bilateral y organizaciones de la sociedad civil⁴⁵.

El arto.13 de la Ley 693 establece, que los órganos encargados de desarrollar las políticas de soberanía y seguridad alimentaria y nutricional son precisamente: Ministerio Agropecuario y Forestal (MAGFOR), Ministerio de Salud (MINSAL), Ministerio de Educación Cultura y Deportes (MINED), Ministerio de Hacienda y Crédito Público (MHCP), Ministerio del Ambiente y los Recursos Naturales (MARENA), Asociación de Municipios de Nicaragua (AMUNIC), Ministerio de Industria, Fomento y Comercio (MIFIC), representante de los Gobiernos Regionales de las Regiones Autónomas del Atlántico Norte y Sur, un representante del Sistema Nacional de Atención, Mitigación y Prevención de Desastres (SINAPRED), el Secretario Ejecutivo de la SESSAN, Organismos no Gubernamentales, un representante de los COTESSAN y un representante de los Pueblos Indígenas.

Estos órganos se encargan según su competencia, de realizar diversas funciones como administrar, aprobar, evaluar, asesorar, proponer, entre otras con las cuales se pretende cumplir con los objetivos principales de la Ley 693 de soberanía y seguridad alimentaria y nutricional.

Entre las funciones principales de la Comisión Nacional de Soberanía y Seguridad Alimentaria y Nutricional, de ahora en adelante denominada CONASSAN, tenemos la función administrativa, la cual según algunas teorías de Derecho Administrativo le corresponde al Poder Ejecutivo, es decir al Gobierno como principal administrador del Estado.

En materia de seguridad alimentaria, podemos afirmar que la función administrativa no es más que la facultad que tienen los gobiernos centrales,

⁴⁵ Taller hacia la elaboración de una estrategia de asistencia técnica de la FAO en apoyo a la implementación de la Iniciativa América Latina y el Caribe sin hambre, Estado de la seguridad Alimentaria y Nutricional en Nicaragua (1° 2006, Ciudad de Guatemala). Hacia la elaboración de una estrategia de asistencia técnica de la FAO en apoyo a la implementación de la Iniciativa América Latina y el Caribe Sin Hambre, Managua, Nicaragua, FAO, 2006, p.5.



regionales y municipales de aplicar políticas públicas encaminadas al cumplimiento de los objetivos establecidos en la Ley 693.

En esta misma ley se abordan las funciones de estos gobiernos según su nivel de competencia. A continuación explicamos las funciones del Estado en Nicaragua, abordando de manera específica el significado de cada una de ellas.

1.1. Las funciones del Estado en Nicaragua: legislativa, jurisdiccional y administrativa.

Para el logro de sus fines, las comunidades humanas se organizan políticamente. El tipo de organización política que hoy día conocemos como regla en los pueblos civilizados, se denomina Estado⁴⁶.

Todo Estado, con la naturaleza específica y los elementos constitutivos independientemente de su régimen, tienen que realizar determinadas funciones, si estas faltan se destruye la vida misma del Estado, pues a través de ellas es como el organismo político puede llegar a realizar los fines que lo originan y justifican⁴⁷.

Rizo Oyanguren⁴⁸ y Escorcía⁴⁹, afirman, que las funciones del Estado pueden definirse, como el sistema o medio que utiliza el Poder Público para cumplir con sus atribuciones o realizar sus cometidos, destinados al logro de sus fines. Las funciones constituyen, la forma de ejercicio de las atribuciones, es decir, que varias funciones pueden constituir una misma atribución.

⁴⁶ GARRIDO FALLA, Fernando. Tratado de Derecho Administrativo, Volumen I (Parte General), 10ª Edición, Madrid, Editorial Tecnos S., 1987, p. 33.

⁴⁷ ESCORCIA, Jorge Flavio. Derecho Administrativo (Primera Parte), Ed., León Nicaragua, Editorial Universitaria, 2002, p. 33.

⁴⁸ RIZO OYANGUREN, Armando. Manual Elemental de Derecho Administrativo, s.e., León, Nicaragua, Universidad Nacional Autónoma de Nicaragua, 1991, p. 6

⁴⁹ Escorcía, óp. cit., p. 34.



Fraga⁵⁰ clasifica en cuatro categorías las atribuciones del Estado: a) atribuciones de mando, de policía o coacción, que comprende todos los actos necesarios para el mantenimiento y protección del Estado, de la seguridad, la salubridad y el orden público; b) atribuciones para regular las actividades económicas de los particulares; c) atribuciones para crear servicios públicos; d) atribuciones para intervenir mediante gestión directa en la vida económica, cultural y asistencial del país.

Fraga, siguiendo a Bonnard, expone que la doctrina ha distribuido las atribuciones del Estado, respecto de los particulares en los tres grupos siguientes: atribuciones del Estado para reglamentar la actividad privada, atribuciones que tienden al fomento, limitación y vigilancia de la misma actividad y atribuciones para sustituirse total o parcialmente a la actividad de los particulares o para combinarse con ella en la satisfacción de una necesidad colectiva.

La acción del Estado se manifiesta en formas diversas, que pueden reconducirse a las siguientes: establecimiento por vía general de las normas a que deben ajustarse las conductas de los miembros de la comunidad política, decisión concreta de los conflictos intersubjetivos de intereses que se planteen entre los individuos o entre estos y la comunidad, ejecución concreta de las medidas pertinentes para satisfacer las necesidades que plantea la vida en común. Estas son tradicionalmente las llamadas funciones del Estado, cualquier acción estatal, es desde el punto de vista de su sustancia o contenido, reconducible a una u otra de estas formas esenciales de actuación. Tales funciones se conocen, respectivamente con los nombres de legislación, jurisdicción y ejecución⁵¹.

⁵⁰ FRAGA, Gabino. Derecho Administrativo, Ed., México, D.F., Editorial Porrúa S.A., 1991, p. 14, 15.

⁵¹GARRIDO FALLA, Fernando, óp. cit., p.33.



En su mayoría los autores de Derecho Administrativo⁵² exponen que uno de los principios que sustentan el Estado Democrático, es el de División de Poderes, según esta teoría formulada por Locke, existen tres poderes en el Estado: el Legislativo, el Ejecutivo y el Confederativo, este último era considerado como el poder exterior (tratados, diplomacia, paz y guerra), correspondía junto con el ejecutivo al Rey, en tanto el legislativo se atribuía al Parlamento, es decir, esta teoría indica la manera en que se deben realizar esta división de funciones a cada poder del Estado.

Según Cosculluela Montaner, lo planteado por Montesquieu, en su obra El Espíritu de las Leyes es la distinción de tres poderes, el Legislativo, el Ejecutivo y el Judicial, según su obra, cada uno de estos poderes asume la función que le da nombre, pero añade además que la esencia de la teoría no se cifra en una pura distinción funcional, sino en el postulado básico que cada función debe corresponder a un titular distinto. Este autor explica que los poderes deben ser tres, porque un poder termina por devorar a todo lo demás, dos por enfrentarse, tres mantienen el equilibrio de modo que si dos luchan, el tercero igualmente interesado en el orden se afiliara al lado del más débil.

Fraga, citando la teoría de Montesquieu añade que esta la podemos examinar desde dos puntos de vista: a) respecto a las modalidades que impone en el ordenamiento de los órganos del Estado lo que implica separar los órganos del Estado en tres grupos diversos e independientes unos de otros y constituidos de manera que los elementos que lo integren guarden su carácter de poderes, estableciendo de esta manera tres poderes para ejercer la soberanía, el Legislativo, Judicial y Ejecutivo cada uno con su unidad interna adecuada a la función que realizaran, relacionándose solamente para realizar una labor de colaboración y de control recíproco y b) respecto de la distribución de las funciones del Estado, entre esos órganos, es decir que esta separación impone la distribución diferentes entre cada uno de los poderes.

⁵² Cosculluela Montaner, Escorcía, Fraga y Rizo Oyanguren, muestran como antecedente de la división de funciones del Estado, la Teoría de la División de Poderes, planteada por John Locke.



Entrena Cuesta⁵³ sostiene que el Derecho Administrativo, está integrado por un conjunto de normas relativas a la administración. Ahora bien, para que pueda afirmarse la sustantividad de una norma del Derecho, no basta con la existencia de una serie de normas relativas al mismo objeto, sino que es necesario además, que esas normas obedezcan a principios propios y distintos de los que informan las demás ramas de ordenamiento jurídico, razón por la cual se nos fuerza a considerar la división de poderes y el estado de derecho como presupuesto para la aparición de las normas que se integran en nuestra disciplina.

Nuestra Constitución Política en su artículo 129, cita:

“Los poderes Legislativo, Ejecutivo, Judicial y Electoral son independientes entre sí y se coordinan armónicamente, subordinados únicamente a los intereses supremos de la nación y a lo establecido en la presente Constitución”.

Es decir, este artículo establece que Nicaragua es un estado de derecho por los elementos que la conforman como es la división de poderes y garantía de los derechos de los ciudadanos. Además, estos poderes, ejercen funciones que material y formalmente les son atribuidas acorde a la naturaleza de los mismos. Estas funciones son:

1.1.1. La Función Legislativa.

Algunos autores⁵⁴ definen la función legislativa de la siguiente manera:

“Consiste en establecer por vía general y obligatoria, las normas a que ha de

⁵³ ENTRENA CUESTA, Rafael. Curso de Derecho Administrativo, Volumen I, 9ª Edición, Madrid, España, Editorial Tecnos S.A., 1987, p. 25.

⁵⁴ Escorcia, Garrido Falla y Rizo Oyanguren concuerdan en la definición de función administrativa la cual nos ofrece de manera específica los aspectos que son regulados por la misma teniendo en cuenta sus caracteres propios.



ajustarse la conducta de los miembros de la comunidad, así como la organización misma de esa comunidad. A tales normas se les da el nombre de leyes, señalándose como sus caracteres fundamentales, la generalidad y la obligatoriedad”.

Rizo Oyanguren⁵⁵ la explica diciendo, que es una función a través de la cual, el Estado establece normas jurídicas, donde las situaciones a resolver se contemplan abstractamente, impersonalmente y no para que sirvan de solución a un caso concreto planteado.

Desde el punto de vista formal, la función legislativa es la actividad que el Estado, realiza por conducto de los órganos que de acuerdo con el régimen Constitucional formen el Poder Legislativo⁵⁶.

La eficacia que debe tener el acto legislativo, se deriva del principio de autoridad formal de la ley, que consiste en que todas las resoluciones del Poder Legislativo no pueden ser reformadas, aclaradas, adicionadas o derogadas, más que por otra resolución del mismo poder y siguiendo los mismos procedimientos que determinaron la formación de la resolución primitiva, así mismo cuando se presentan problemas relativos a la vigencia de una legislación determinada, esta sólo puede ser resuelta mediante este principio, por lo tanto una ley formulada con posterioridad deroga a la anterior, aunque sus preceptos no hayan empezado a regir por no haberse cumplido los plazos establecidos para iniciar su vigencia⁵⁷.

⁵⁵ Rizo Oyanguren, óp. cit., p. 8.

⁵⁶ Escorcía, Fraga y Rizo Oyanguren concuerdan en el criterio formal de la función legislativa, puesto que, según teorías anteriormente planteadas este criterio se atribuye al órgano que ejerce la función.

⁵⁷ Este principio de autoridad formal de la ley se encuentra en la mayoría de las Constituciones Políticas de los Estados, ya que constituye un principio fundamental para las garantías de los ciudadanos, por tanto, los autores anteriormente citados las retoman en sus obras a fin de aclarar la importancia que esta tiene en la Función Legislativa.



De este principio de autoridad formal de la ley se deriva la clasificación de las leyes, por razón del poder que en ellas interviene y del procedimiento para su formación y para su modificación.

Desde este punto de vista podemos agrupar las leyes en distintas categorías: Leyes Constitucionales, emitidas directamente por la Constitución y Leyes Ordinarias o Comunes, es decir, todas aquellas que no son Constitucionales y requieren para su aprobación o reforma, una votación calificada o de una tramitación especial, Leyes Orgánicas, aquellas que se refieren a la estructura del poder público o las referidas a un ente estatal específico, Leyes Generales y Leyes Concretas y Singulares que tienen un contenido muy concreto, específico y limitado⁵⁸.

Desde el punto de vista material, la función legislativa y expresamente el acto en el cual se concreta y exterioriza: la ley, se caracteriza por su generalidad y obligatoriedad. Por tanto, la ley desde el punto de vista material, se caracteriza por ser un acto que crea, modifica o extingue una situación jurídica general, que por su misma naturaleza es abstracta, impersonal y permanente, o sea, que los derechos que otorga o las obligaciones que impone no se extinguen por su ejercicio o cumplimiento y puede ser modificada por otra ley⁵⁹.

Además de la generalidad, la ley tiene carácter imperativo (obligatoriedad), lo que implica la orden de someterse a sus disposiciones, pero además esta debe tener los medios adecuados que garanticen su cumplimiento, es decir, la ley debe tener y tiene una sanción, si no se cumple voluntariamente, es necesario que el poder público intervenga o imponga su cumplimiento forzoso⁶⁰.

⁵⁸ Escorcia, óp. cit., p. 49, 50.

⁵⁹ Esta definición fue abordada por autores como Escorcia, Garrido Falla, Rizo Oyanguren y Fraga.

⁶⁰ Fraga, óp. cit., p. 44, 45; Rizo Oyanguren, óp. cit., p. 10; Escorcia, óp. cit., p. 52.



Continúan exponiendo los autores de Derecho Administrativo⁶¹, que la sanción de la ley es variable y puede consistir en una coacción material, como ocurre tratándose de leyes penales. En otros casos cuando la coacción material es inadecuada y la sanción reviste otro carácter, el de una sanción jurídica, como es la invalidez que afecta a los actos realizados contra el tenor de las leyes prohibitivas, o bien un carácter mixto, como en el caso de la responsabilidad civil.

Garrido Falla, siguiendo a Ferraris⁶², afirma que la legislación, no ejercita en sentido estricto la autoridad del Estado, manifiesta su voluntad, pero no su acción, por eso se hace necesaria la ejecución de las leyes o lo que es lo mismo su puesta en acción.

Sin embargo aunque el cumplimiento estricto de las normas le corresponde a los órganos estatales, es imposible que el Estado, se presione así mismo por tanto deben existir garantías para la aplicación de la ley, estas son de orden social, político y jurídico, las cuales obligan a los gobernantes al cumplimiento de las disposiciones legales⁶³.

Finalmente, en algunas ocasiones el Poder Legislativo además de realizar la función legislativa, realiza actos de organización o relativos al personal administrativo que se relacionan con el Poder Ejecutivo, por ejemplo todo lo relativo a organización y funcionamiento de bibliotecas, imprenta, nombramiento de funcionarios, entre otros, en capítulos posteriores explicaremos las razones por las cuales el ejercicio de una función distinta a la asignada no constituye una violación al principio de División de Poderes.

⁶¹ Garrido Falla, óp. cit., p. 34; Fraga, óp. cit., 45, 46.

⁶² Garrido Falla, óp. cit., p. 34.

⁶³ Fraga, óp. cit., p.46.



1.1.2. La Función Jurisdiccional

Doctrinarios de Derecho Administrativo⁶⁴ señalan en sus obras, que desde el punto de vista formal, esta función la constituye la actividad desarrollada por el Poder Judicial, el cual se encarga de la administración de justicia, o sea resolver conflictos jurídicos que por quebrantamiento de la ley se den entre intereses particulares o entre estos y el Estado, esta función se llama función jurisdiccional, puesto que la expresión judicial solo evoca al órgano que la realiza y no a la naturaleza jurídica del acto en que se concreta y exterioriza, o sea la sentencia.

La principal característica de la función jurisdiccional estriba en la aplicación de la ley al caso concreto⁶⁵, por eso su esquema lógico se ha comparado con un silogismo en el que la premisa mayor es la ley, la premisa menor es el caso concreto a decidir y la conclusión es la decisión jurisdiccional o sentencia. La tarea del juez consiste en comparar la hipótesis general de la ley, en el caso concreto que examina y emitir un juicio en consecuencia. Si la ley es un acto de voluntad, la decisión jurisdiccional es un juicio⁶⁶.

En otras palabras explica Escorcía, que la sentencia de efectos interpartes y resultado de una controversia, es el acto jurisdiccional por excelencia en el que coinciden tanto el punto de vista formal como material.

Pero esta sentencia como característica fundamental del acto jurisdiccional debe tener carácter irrevocable, es decir, que contra ella no proceda ningún

⁶⁴ Fraga, óp. cit., p. 46, 47; Rizo Oyanguren, óp. cit., p. 12; Escorcía, óp. cit., p. 58, 59.

⁶⁵ En este punto los distintos doctrinarios de Derecho Administrativo, Escorcía, Fraga, Garrido Falla Rizo, Oyanguren son enfáticos, ya que remarcan la principal característica que distingue la función jurisdiccional de las otras dos funciones como es, la aplicación de la ley al caso concreto y además que para que esta cumpla con su fin debe concluir en una sentencia.

⁶⁶ Garrido Falla, óp. cit., p. 34; Fraga, óp. cit., p. 51, 52; Rizo Oyanguren, óp. cit., p. 12; Escorcía, óp. cit., p. 59.



recurso que permita modificarla, debe tener carácter de cosa juzgada⁶⁷. Por lo tanto la función jurisdiccional, sólo puede caracterizarse por su motivo y por su fin, es decir por el elemento que provoca dicha función y por el resultado que con ella se persigue⁶⁸.

Cuando un acto no adquiere real o eventualmente autoridad de cosa juzgada, no se considera jurisdiccional, ya que esta es la base fundamental de la función misma, que corresponden exclusivamente al Poder Judicial, el cual está encargado de la administración de justicia, garantizar el principio de la legalidad, proteger y tutelar los derechos humanos mediante la aplicación de la ley en los asuntos o procesos de su competencia⁶⁹.

Estos mismos autores⁷⁰ concuerdan en que la función que el Estado realiza al efectuar esa intervención es la función Jurisdiccional, la cual supone, en primer término y a diferencia de las otras funciones, una situación de conflicto preexistente, supone dos pretensiones opuestas, cuyo objeto es muy variable, ellas pueden referirse a un hecho, actividad o acto jurídico que se estimen contradictorios con un derecho o una norma legal, o a un estado de duda o error sobre la interpretación, alcance o aplicación de una norma o de una situación jurídica.

Continúan explicando que el primer elemento del acto jurisdiccional consiste en la declaración que se haga de la existencia de un conflicto⁷¹.

Aseveran además, que el otro elemento que caracteriza a la función jurisdiccional, es la finalidad, que no es más que la actividad de dirimir conflictos y decidir controversias, es uno de los fines primarios del Estado.

⁶⁷ Este carácter de cosa juzgada es el resultado final del acto propiamente jurisdiccional por tanto si carece de tal carácter no cumple con la función propiamente jurisdiccional, esto es afirmado por los autores arriba indicados.

⁶⁸ Escorcía, óp. cit., p. 60.

⁶⁹ Escorcía, óp. cit., p. 62.

⁷⁰ Fraga, óp. cit., p. 50, 51; Rizo Oyanguren, óp. cit., p. 14.

⁷¹ Rizo Oyanguren, óp. cit., p. 14, 15.



Cuando no existe un respeto en las situaciones jurídicas creadas por el Estado, o son motivo de duda, controversia o violación, el Estado debe intervenir para evitar que los particulares impongan por la fuerza su derecho.

La función jurisdiccional es en su eficacia, un medio de asegurar la necesaria continuidad del derecho, y el derecho es un medio de acceso a los valores que son los que merecen la tutela del Estado⁷².

Rizo Oyanguren siguiendo a Eduardo Couture, define la jurisdicción como la función pública, realizada por órganos competentes del Estado, con las formas requeridas por la ley, en virtud de la cual, por acto de juicio, se determina el derecho de las partes, con el objeto de dirimir sus conflictos y controversias de relevancia jurídica, mediante decisiones con autoridad de cosa juzgada, eventualmente factibles de ejecución.

A este punto, añade Fraga, que la estabilidad de la sentencia se logra dándole la fuerza definitiva e irrevocable, en la que se establezca la presunción absoluta de verdad legal, que no admite prueba en contraria, pasada en autoridad de cosa juzgada⁷³.

Este es uno de los caracteres principales de la función jurisdiccional ya que según Rizo Oyanguren, la cosa juzgada es la piedra de toque del acto jurisdiccional, donde hay cosa juzgada hay jurisdicción y donde no hay cosa juzgada, no existe función jurisdiccional. “No hay jurisdicción sin autoridad de cosa juzgada”⁷⁴.

⁷² Rizo Oyanguren, óp. cit., p. 16.

⁷³ Fraga, óp. cit., p. 52.

⁷⁴ Rizo Oyanguren, óp. cit., p. 17.



1.1.3. La Función Administrativa

Según Gabino Fraga, el Derecho Administrativo, es una rama del Derecho Público que tiene como fin regular la actividad del Estado.

La actividad del Estado, es el conjunto de actos materiales y jurídicos, operaciones y tareas, que realiza en virtud de las obligaciones que la legislación positiva les otorga⁷⁵.

Una de las funciones esenciales del Estado, es la de actuar promoviendo la satisfacción de las necesidades de los ciudadanos y fomentar el bienestar y progreso de la colectividad, esta es la función administrativa, en la cual el gobierno debe ser el principal actor como alta dirección del Estado⁷⁶.

En su origen el fin del Estado se limitaba al mantenimiento y protección de su existencia como entidad soberana y a la conservación del orden jurídico y material, en tanto que es condición para el desarrollo de las actividades de los particulares y el libre juego de las leyes sociales y económicas⁷⁷.

Otra definición, expuesta por Rizo Oyanguren⁷⁸, es que según la noción común, administrativa es la actividad concreta, dirigida a través de una acción positiva, a la realización de los fines concretos de seguridad, progreso y bienestar de la colectividad. Función esencial en cuanto para la conservación y el progreso de la sociedad son tan esenciales el establecimiento con normas jurídicas y la garantía de su cumplimiento, como aquellas condiciones concretas a que nos acabamos de referir y que la acción del Estado debe realizar.

⁷⁵ Fraga, óp. cit., p. 28.

⁷⁶ Esta función administrativa es en sí misma, la función principal ejecutada formalmente hablando por el Poder Ejecutivo, el cual es a criterio de autores como Escorcía y Rizo Oyanguren, el órgano que debe encargarse de la dirección del Estado.

⁷⁷ Fraga, óp. cit., p. 28.

⁷⁸ Rizo Oyanguren, óp. cit., p. 18.



La función administrativa es aquella actividad del Poder Ejecutivo, encaminada a la ejecución de la ley entendida esta como la actividad administrativa autorizada por una disposición legal, o la actividad necesaria para dar efectividad o realización práctica a la norma legislativa⁷⁹.

Sin embargo, ambos explican que con esta definición no se hace del todo una diferencia entre esta y las otras funciones del Estado, ya que según nuestra Constitución, los Poderes Públicos, solo pueden actuar en virtud de una autorización constitucional legal, además cuando se ejecuta la ley se usa una autorización que esta conceda, por tanto, se afirma que los particulares también ejecutan las leyes civiles y mercantiles al celebrar contratos o por el contrario, si consiste en practicar las normas legales, quedarían fuera de la función administrativa la mayor parte de los actos jurídicos, quedando los actos materiales encaminados a dar efectividad a las funciones legislativas, por esta razón el concepto anterior no es útil para definir la función administrativa, ya que es muy amplio o muy estrecho según se mire.

Rizo Oyanguren y Escorcía definen la función administrativa por exclusión es la conocida tesis residual del Poder Ejecutivo⁸⁰. Consiste en entender que antes de las Constituciones Norteamericanas de 1787 y la Francesa 1791, los antiguos monarcas absolutos eran los depositarios de todos los poderes y por lo tanto el ejecutivo que tenía el Monarca, abarcaba todos los campos y era absoluto, pero los hechos históricos fueron arrancando de sus manos, competencias legislativas y judiciales y por ello el actuar del ejecutivo es el residuo de lo que venía quedando a los monarcas⁸¹.

Esta tesis explica el carácter heterogéneo de la función administrativa, el cual se expone en las Constituciones modernas, este carácter consiste en múltiples

⁷⁹ Esta función es conocida también como ejecutiva, por el órgano que la realiza, así mismo lo expresan Escorcía y Fraga en sus obras de Derecho Administrativo.

⁸⁰ Es decir según esta tesis residual la función que no sea jurisdiccional ni legislativa es una función administrativa.

⁸¹ Escorcía, óp. cit., p. 68.



tareas que puede realizar la Administración Pública, pero no es exclusiva del Ejecutivo, también la pueden ejercer otros poderes del Estado⁸².

Escorcía, expone finalmente su propia definición de función administrativa manifestando que es aquella actividad por la que el Estado, anima y dirige los innumerables y pequeños mecanismos de su organización y acción, es una actividad concreta y practica desarrollada por el Estado para la inmediata obtención de sus cometidos, función administrativa es el género, siendo la función ejecutiva su especie⁸³.

1.2. La noción jurídica de función administrativa

El Derecho Público, es el sistema de normas dirigidas a regular el fenómeno estatal a que el ordenamiento de lugar, es decir, la propia persona estatal al ejercicio de sus atribuciones y funciones y a las relaciones que de este ejercicio se derivan⁸⁴.

Entre las distintas ramas del Derecho Público, se encuentra el Derecho Administrativo, de él deriva el concepto de administración, palabra que etimológicamente deriva del latín *ad* y *ministrare*, que significa servir, gobernar, cuidar, regir, evocando la idea de prestación de servicios⁸⁵.

Según Garrido Falla, el vocablo administrar proviene por contracción de *ad manus trahere*, que implica alusión a la idea de manejo o de gestión, por tanto concluye que la administración acude a gestión de asuntos o intereses, pero una gestión subordinada.

⁸² Entrena Cuesta, óp. Cit., p. 26.

⁸³ Escorcía, óp. cit., p. 68.

⁸⁴ Rizo Oyanguren, óp. Cit., p. 5.

⁸⁵ Ibíd., loc. cit.



El Derecho Administrativo regulará: a) La estructura y organización del poder encargado normalmente de realizar la función administrativa, b) los medios patrimoniales y financieros que la administración necesita para su sostenimiento y para garantizar la regularidad de su actuación, c) el ejercicio de las facultades que el Poder Público debe realizar bajo la forma de la función administrativa; d) la situación de los particulares con respecto a la administración, siendo estos los que se obligan frente a la misma⁸⁶.

García de Enterría⁸⁷ identifica a la Administración Pública, a su vez, con el Poder Ejecutivo, en el marco Constitucional del principio de división de poderes, por tanto el Derecho Administrativo es un régimen jurídico especial de Poder Ejecutivo. Continúa afirmando que hacia mediados del siglo XIX, se reconoció al Estado como una persona jurídica y esta constatación elemental permite iniciar, justificar y sostener la magna construcción de su comportamiento ante el Derecho⁸⁸.

Fraga, cita la aseveración que hace Otto Mayer sobre la administración, la cual es la actividad del Estado para la realización de sus fines y bajo un orden jurídico, también reconoce que los fines del Estado se pueden realizar por cualquiera de las funciones del mismo cuando dice que la legislación, la justicia y la administración, son todas actividades por las cuales el Estado quiere realizar su fin, lo que las distingue es la manera diferente como ellas deben servir a esta realización, por tanto distingue a la función administrativa ya que esta se desarrolla bajo un orden jurídico⁸⁹.

Sin embargo, Fraga critica a este autor, ya que afirma que todas las actividades del Poder Público, tienen que realizarse en virtud de facultades expresas y

⁸⁶ Entrena Cuesta y Fraga concuerdan las materias que regula según su criterio el derecho administrativo, además en sus obras especifican cada una de las afirmaciones realizadas al respecto de cada una de ellas.

⁸⁷ GARCIA DE ENTERRIA, Eduardo, et al. Curso de Derecho Administrativo, 4^a Edición, Madrid, España, Editorial Civitas S.A., 1986, p. 24.

⁸⁸ *Ibíd.*, loc. cit.

⁸⁹ Fraga, *óp. cit.*, p. 57.



limitadas, además considera que la finalidad no es la característica principal de la función administrativa que las separa de las otras funciones⁹⁰.

Entrena Cuesta, sugiere analizar el concepto de administración pública desde tres puntos de vista estos son: el objetivo, que caracteriza a la actividad administrativa y considera como administración a cualquier organismo público, que realice la tarea de administrar independientemente del poder que se haya ubicado, desde el punto de vista subjetivo que consiste en una serie de sujetos integrados por el Poder Ejecutivo, cuya labor se limitará a ejecutar la ley, y desde el punto de vista formal, el autor refiere a la actividad que realice la Administración Pública siendo estos actos quienes nos definen a que tipo o clasificación pertenece.

De igual forma este autor sugiere en su propia definición de Administración Pública, que siendo el Derecho Administrativo de orden público interno, para que se considere como administrativo, deberá estar referido al menos a una Administración Pública que podrá ser la administración estatal, local autónoma o institucional⁹¹.

Otra conceptualización de administración pública es ofrecida por García de Enterría cuando asevera que la Administración Pública, identificada como uno de los poderes orgánicos e individualizados del Estado, el Poder Ejecutivo, debe ser considerada como una función del Estado-persona.

Por la anterior afirmación, concluye que el Estado ya no se ve como un conjunto de poderes individualizados, sino como una persona jurídica única que realiza múltiples funciones, una de las cuales sería, la de administrar.

Existe también otra tesis expuesta por la doctrina nacional, en la que sostiene que la función administrativa comprende las relaciones jurídicas del Estado con

⁹⁰ Fraga, óp. cit., p. 58.

⁹¹ Entrena Cuesta, óp. Cit., p. 74



los particulares, puesto que solamente entran en relación jurídica con el Estado a través del Poder Ejecutivo, sin embargo no es el único fin de este ya que no se determina la naturaleza de esta función.

La administración puede ser analizada desde un doble aspecto uno objetivo o material y otro en sentido subjetivo, que es el orgánico o formal. Objetivamente la administración es una acción, un conjunto de actividades enderezadas hacia un fin prescindiendo del órgano o autor del acto o actividad sustancialmente, la administración es la actividad concreta dirigida a través de una acción positiva a la realización de los fines de seguridad, progreso y bienestar colectivo, función por lo tanto encaminada a la integración de la actividad individual con el interés colectivo⁹².

Por su parte Fraga citando a Laband, afirma que la administración pública, es la acción del Estado, contraponiendo a la legislación que es la voluntad y la jurisdicción que es el pensamiento del Estado. La distingue ya que es preciso que las leyes sean aplicadas, que las sentencias sean ejecutadas, reconoce que la administración no solamente ejecuta sino que debe proteger a la población y el territorio del Estado y conservarlo⁹³.

De igual forma Fraga, citando a Duguit nos ofrece otra definición explicando que el acto regla forma el contenido de la función legislativa, el acto subjetivo y el acto condición de la función administrativa y que la función jurisdiccional se distingue por la naturaleza compleja del acto en que se exterioriza y que puede afirmarse⁹⁴.

Esta teoría es criticada por Fraga, porque siendo tres las categorías de actos jurídicos, cada uno de ellos debería ser el contenido de cada función no como afirma Duguit que la función administrativa es un acto subjetivo y un acto condición, además si ella sostiene que las funciones se diversifican por los

⁹² Escorcía, óp. Cit., p. 238, 239

⁹³ Fraga, óp. cit., p. 58.

⁹⁴ Fraga, óp. cit., p. 59.



actos jurídicos que forman su contenido entonces la función administrativa y legislativa agotan las tres categorías de actos, no queda ninguno que forme el contenido de la función jurisdiccional, sin embargo Duguit al tratar de desbaratar estas objeciones recurre a la noción del fin para caracterizar la función jurisdiccional y reconoce la importancia de los actos materiales, admitiendo la insuficiencia de un concepto exclusivamente jurídico⁹⁵.

Garrido Falla, expone otra teoría en la que la principal característica de la función ejecutiva o administrativa es la acción, sin embargo afirma que no es rasgo suficiente para su delimitación, es decir si el Estado elabora un plan de desarrollo concreto, este agota la función legislativa, si dicta una sentencia condenando a un delincuente agota la función jurisdiccional, sin embargo es necesario que ambas acciones se ejecuten para que queden satisfechas las necesidades sociales y jurídicas de ellas.

Otra objeción sobre la función administrativa ofrecida por García de Enterría afirma, que la administración pública, no es para el Derecho Administrativo, una determinada función objetiva o material, sino que las funciones y actividades a realizar son puramente contingente e históricamente variables, que dependen especialmente de una demanda social, distinta para cada orbita cultural y diferente también en función del contexto socioeconómico en el que se produce.

Continúa afirmando que la administración pública no es tampoco para el Derecho Administrativo, un complejo orgánico más o menos ocasional. La relación estructural entre la realidad constituida por la Administración Pública y el ordenamiento jurídico no se efectúa por la consideración de la misma como un conjunto de órganos para el Derecho Administrativo; la Administración Pública es una persona Jurídica. Este factor permanece siempre, no cambia como cambian los órganos y las funciones, por él se hace posible el Derecho Administrativo.

⁹⁵ *Ibíd.*, loc. cit.



Concluye manifestando que todas las relaciones jurídico-administrativas, se explican entre tanto la Administración Pública, en cuanto persona es un sujeto de derecho que emana declaraciones de voluntad, celebra contratos, es titular de un patrimonio, es responsable, es justiciable, etc.

Partiendo de la conclusión anterior a la administración pública por tanto, le corresponde realizar la función administrativa considerada por Berthélemy citado por Fraga, como la actividad del Poder Ejecutivo, encaminada a la ejecución de la Ley⁹⁶.

El primer elemento de esta definición, el órgano que realiza la actividad es un elemento formal, el segundo es el fin que el Estado persigue al realizar la función; sin embargo, ambos son inadecuados porque este criterio del fin solo debe emplearse cuando los efectos de derecho que produzcan los actos en que se exteriorizan las funciones, no sean bastantes para caracterizarlo.

Hauriou, a su vez define la función administrativa diciendo que tiene por objeto manejar asuntos corrientes del público, en lo que atañe a la ejecución de las leyes de Derecho Público y a la satisfacción de los intereses generales, haciendo todo esto por medio de policía y por la organización de servicios públicos en los límites de los fines del poder político que ha asumido la empresa de la gestión administrativa⁹⁷.

Él nos plantea en su definición tres elementos el fin de la función, los medios con que se realiza y los límites que la constriñen, sin embargo, Fraga critica esta definición por cuanto explica que no nos dice nada sobre la naturaleza de la función administrativa, pues basta pensar que esta función es una función del Estado⁹⁸.

⁹⁶ Fraga, óp. cit., p. 54.

⁹⁷ Fraga, óp. cit., p. 56.

⁹⁸ Fraga, óp. cit., p. 56, 57.



Finalmente después de exponer las críticas a estas definiciones de Derecho Administrativo Fraga desarrolla su propio concepto diciendo que la función administrativa se realiza bajo un orden jurídico⁹⁹, como primer elemento, el segundo elemento es la limitación de los efectos que produce el acto administrativo, es decir que esta función tienen un efecto concreto o particular, en la creación de orden jurídico, que se manifiesta en la creación de situaciones jurídicas individuales y como tercer elemento los actos materiales que realiza el Estado se consideran actos administrativos, estos tienen importancia especial ya que constituyen antecedentes para condicionar la validez de un acto jurídico y un medio para la ejecución del acto administrativo que solo puede ser realizado por funcionarios competentes y dentro de los límites que la ley señala, caso contrario el acto sería nulo¹⁰⁰.

Garrido Falla afirma que hay un sector importante de la doctrina en el que los términos función ejecutiva y función administrativa son equivalentes entre sí, sin embargo un examen riguroso de las cosas concluye que una parte de la actividad del Estado que es considerada administrativa, no responde a las características estrictas de la ejecución, por ejemplo cuando se reglamenta la organización de servicios públicos, no se piensa que esta actividad repugne a lo administrativo, pero tampoco se está en presencia de actos de pura ejecución en sentido material ni jurídico.

Afirma que dictar las normas es característico de la función legislativa y resolver la reclamación de un funcionario es materia jurisdiccional, sin embargo se admite que es materia administrativa aunque no se ajuste desde el punto de vista material a la actividad del Estado que se caracteriza como función ejecutiva.

⁹⁹ Para Fraga la función administrativa es realizada bajo un orden jurídico que consiste en la ejecución de actos materiales o de actos que determinan situaciones jurídicas para casos individuales.

Fraga, óp. cit., p. 61, 62.



El autor concluye explicando que no se puede obtener el concepto de administración pública adoptando el punto de vista de las funciones del Estado, agrega que no es correcto partir de la doctrina alemana de la partición de funciones para definir positivamente la legislación y la jurisdicción y concluir que la administración es aquello que queda de la actividad estatal una vez que se ha prescindido de lo que constituye las otras dos funciones.

Pasamos entonces a explicar la función administrativa desde el punto de vista formal y material, de tal manera que se expliquen las diferencias entre ambos y se establezca un método para su correcta definición.

1.3. La función administrativa desde el punto de vista formal y material

Para Sayagués, citado por Rizo Oyanguren, la función administrativa, es la actividad concreta desarrollada por el Estado, para la inmediata obtención de sus cometidos. Es un hacer efectivo, mientras que la legislación y la justicia son actividades exclusivamente jurídicas¹⁰¹.

Las funciones constituyen la forma de ejercicio de las atribuciones, por lo tanto podemos decir, que las funciones del Estado pueden clasificarse en dos categorías, desde el punto de vista formal y material de los actos que se producen con ellos.

1.3.1. Desde el punto de vista Formal:

Adoptando un criterio formal, subjetivo y orgánico, que prescinde de la naturaleza intrínseca de la actividad, las funciones son formalmente legislativas, administrativas y judiciales, según que estén atribuidas al órgano

¹⁰¹ Rizo Oyanguren, óp. cit., p. 20.



legislativo, al ejecutivo o al judicial, es decir dependiendo del órgano del Estado que lo emita¹⁰².

Algunos autores¹⁰³ concuerdan en que desde este punto de vista la función administrativa se define como la actividad que el Estado realiza por medio del Poder Ejecutivo o uno de sus órganos.

Sin embargo considerar con el mismo carácter la expedición de un reglamento, el otorgamiento de una patente o de marcas de fábrica y el nombramiento de un funcionario público, solamente porque los tres son realizados por el Poder Ejecutivo, significa prescindir de forma absoluta del análisis que la naturaleza jurídica de esas operaciones, equivale a pensar que todas ellas producen idénticos efectos de derecho, lo cual es contrario a los datos de la realidad. Lo que sucede es que en la legislación positiva, a cada poder no corresponde una sola categoría de actos intrínsecamente homogéneos y que por lo tanto, definir la función por el órgano que la realiza es igualar con un criterio externo actos que intrínsecamente se diferencian de un modo radical¹⁰⁴.

1.3.2. Desde el punto de vista Material:

Es decir de la naturaleza intrínseca de la función, partiendo de un criterio objetivo, material, que prescinde del órgano al cual están atribuidas, las funciones son materialmente legislativas, administrativas o jurisdiccionales, según tengan los caracteres que la teoría jurídica ha llegado a atribuir a cada uno de esos grupos, esta definición es acogida por distintos autores de Derecho Administrativo como Fraga, Rizo Oyanguren y Escorcía. Este último

¹⁰² Escorcía, óp. cit., p. 42, 43.

¹⁰³ Este criterio formal es acogido por la mayoría de autores de Derecho Administrativo como Escorcía, Fraga y Rizo Oyanguren, quienes además sostienen que esta función la realiza en primer lugar el Poder Ejecutivo, sin embargo en algunas ocasiones los otros poderes del Estado tienen que realizar funciones de naturaleza administrativa, lo cual no debe ser considerado como un conflicto entre estos poderes del Estado.

¹⁰⁴ Rizo Oyanguren, óp. Cit., p. 19



añade que en Nicaragua existe una función electoral la cual es emitida por el Poder Electoral respectivamente¹⁰⁵.

La administración en sentido material comprende toda la actividad de los órganos estatales o de entidades públicas que considerados en sí mismos, no son actos legislativos ni jurisdiccionales¹⁰⁶.

Función administrativa según los autores arriba indicados es aquella que el Estado realiza bajo un orden jurídico y que consiste en la ejecución de actos materiales y de actos jurídicos que crean, reconocen, modifican o extinguen situaciones jurídicas individuales¹⁰⁷.

La función administrativa, se diferencia de las otras funciones por cuanto todas las actividades del Estado tienen que realizarse bajo un orden jurídico, aún la misma función legislativa ordinaria está sometida al poder jurídico pre-establecido en la Constitución, se distingue también por los efectos de derecho que sus actos producen¹⁰⁸.

Así mismo la función administrativa según doctrinarios nacionales¹⁰⁹, se diferencia de la legislativa, en que por virtud de esta nunca se realizan actos materiales, ni se determinan situaciones jurídicas para casos individuales. La esencia del acto legislativo consiste en la creación de situaciones jurídicas generales.

En atención a lo anterior se concluye que la regla general es que las funciones coincidan en ambos caracteres¹¹⁰, por tanto las funciones que materialmente

¹⁰⁵ Esta función electoral a nuestro juicio, por la función que desempeña debería ser un instituto del Estado.

¹⁰⁶ Rizo Oyanguren, óp. Cit., p. 24

¹⁰⁷ Escorcía, óp. cit., p. 63, 64.

¹⁰⁸ Rizo Oyanguren, óp. cit., p. 24, 25.

¹⁰⁹ Escorcía, Rizo Oyanguren, Ibíd. loc. cit.

¹¹⁰ Este criterio es acogido por Fraga, Rizo Oyanguren y Escorcía, sin embargo como anteriormente comentamos en ocasiones los poderes del Estado realizan funciones que no les están formalmente atribuidas sin que esto constituya un conflicto entre los poderes del Estado.



tienen naturaleza legislativa, administrativa y jurisdiccional, corresponden respectivamente a los poderes Legislativo, Ejecutivo y Judicial¹¹¹.

Sin embargo en algunas ocasiones estos criterios no coinciden, si estos realizan funciones de distinta naturaleza de las que se les atribuyen, debe existir una disposición expresa en el texto Constitucional.

El fundamento que hace Escorcía de lo anterior estriba, en que cuando un poder del Estado realiza una función distinta de la que le corresponde, no es considerada una violación del principio de la división de poderes, sino que por el contrario es una garantía de independencia de cada Poder del Estado, como ejemplo nos añade que si el Ejecutivo emite un reglamento cuya naturaleza es legislativa lo hace porque existe una habilitación Constitucional para ello y necesita reglamentar las leyes para cumplir con una parte de la función administrativa, ejecutar las leyes y hacer aplicable el Derecho a las situaciones concretas¹¹².

1.4. La naturaleza de las Comisiones Municipales de Soberanía y Seguridad Alimentaria y Nutricional (COMUSSAN)

Organizar es ordenar, siendo definida la organización como el conjunto de normas que regulan la estructura, competencia y funcionamiento de las entidades administrativas¹¹³.

El Estado está organizado en diferentes órganos estatales, estos tienen competencia para ejecutar todas las atribuciones asignadas a ellos, las cuales son ejercidas por el titular del órgano, además realiza las diferentes funciones estatales para lograr sus cometidos.

¹¹¹ Fraga, óp. cit., p. 29; Rizo Oyanguren, óp. cit., p. 67; Escorcía, óp. cit., p. 44.

¹¹² Escorcía, óp. cit., p. 47.

¹¹³ Escorcía, óp. cit., p. 247.



La Administración Pública está compuesta de órganos esencialmente personalizados dotados de personalidad jurídica, puesto que, son sujetos que realizan diferentes actos jurídicos. Así mismo esta se encuentra regulada en la Constitución Política de nuestro país, tanto en su estructura como su organización.

Como elementos integrantes del órgano se encuentran el elemento objetivo, constituido por el conjunto de atribuciones y medios materiales y el elemento subjetivo que lo constituye la persona jurídica o persona física que ejercitan tales competencias y utilizan los medios materiales del órgano¹¹⁴.

En otras palabras el órgano administrativo debe estar integrado por los dos elementos el objetivo y el subjetivo, ya que para cumplir el órgano con sus atribuciones debe hacerlo la persona física a través del medio que la ley le faculta¹¹⁵.

Para la doctrina española, órgano, es la unidad diferenciada del aparato organizativo de una persona jurídica a la que se le atribuye un conjunto de funciones para su resolución o gestión. Estos órganos se configuran jurídicamente por sus normas reguladoras como un conjunto ideal de atribuciones que son el núcleo de funciones, que se le encomiendan unos medios materiales y financieros para su cumplimiento y un titular que es la persona física cuya voluntad se imputa al órgano¹¹⁶.

De igual forma, esta doctrina señala que los principios esenciales de toda organización administrativa son: eficacia, concentración, jerarquía y coordinación. En tanto que los principios que determinan las diferencias entre los distintos modelos, que podemos denominar existenciales, se enuncian como una alternativa y tienen una significación relativa, de modo que los polos

¹¹⁴ Escorcia, óp. cit., p. 249.

¹¹⁵ Cosculluela, óp. cit., p. 180.

¹¹⁶ Cosculluela, óp. cit., p. 179, 180.



opuestos nunca se dan en ningún modo en términos absolutos. Estos principios son: centralización, descentralización y desconcentración¹¹⁷.

En el marco estricto de las relaciones, entre los distintos entes administrativos, los principios que le informan son el de autonomía, tutela y control. En otro orden los principios de coordinación y cooperación, que garantizan la mayor eficacia del conjunto de entes administrativos, dentro de la unidad trascendente en la que se integra al Estado¹¹⁸.

Según la doctrina nacional, los órganos administrativos presentan distintas formas en que se ordenan para constituir y dar unidad a la Administración Pública, la cual es el resultado de la actuación del Estado, ya que comprende todo lo que este hace, de manera que no existe ningún asunto del mismo que no abarque una rama administrativa¹¹⁹.

Expresa que la administración es el obrar del Estado, el cual puede adoptar formas diferentes, su actuación se lleva a cabo mediante las siguientes modalidades: a) Centralización Administrativa, b) Desconcentración y c) Descentralización Administrativa¹²⁰.

Existe centralización administrativa, cuando los órganos se encuentran colocados en diversos niveles, pero todos en una situación de dependencia, en cada nivel hasta llegar a la cúspide en que se encuentra el jefe supremo de la Administración Pública el cual mantiene la unidad de la organización administrativa centralizada que se garantiza por medio de la concentración del poder de decisión y de mando¹²¹.

La centralización administrativa según autores nacionales, no es única, sino que existen varias administraciones, que permiten la unidad a través de su

¹¹⁷ Cosculluela, óp. cit., p. 184, 185.

¹¹⁸ *Ibíd.*, loc. cit.

¹¹⁹ Escorcía, óp. cit., p. 318.

¹²⁰ *Ibíd.*, loc. cit.

¹²¹ Escorcía, óp. cit., p. 321.



conexión con el Estado, por tanto consideran importante la organización del mismo para poner en práctica los mandatos del poder, este sistema se ha venido desarrollando desde la época del Estado liberal con la revolución francesa, durante ese mismo periodo se extendió el esquema municipal a los núcleos poblacionales creando una dualidad de organizaciones administrativas, que dieron paso al concepto de descentralización administrativa, cuyo resultado es la existencia de dos instancias administrativas, el Estado y los Municipios¹²².

Estos municipios tuvieron complicaciones en sus inicios, debido a la aparición del esquema del poder, junto a los mismos se crearon las divisiones territoriales de la administración central que coexisten con ellas y constituyen un órgano de control que afecta al Municipio, donde el Alcalde es autoridad local y delegado del poder central del Estado, posteriormente surgieron los departamentos, surgiendo entre ambos una confrontación de administraciones públicas de competencia¹²³.

Cortés, sostiene que dentro del Poder Ejecutivo se encuentra el Gobierno y la administración del Estado, la administración autonómica, la municipal y la provincial, todas estas administraciones, realizan fines de interés general y satisfacen las necesidades públicas¹²⁴.

Por su parte, Cosculluela, indica que la desconcentración es un principio existencial, que traduce la adopción de un modelo concreto de organización, siendo su alternativa la concentración un modelo bastante complejo¹²⁵. Sin embargo, ya que este modelo no contiene ninguna de las características de la naturaleza jurídica de las COMUSSAN, no abordaremos de manera amplia su contenido.

¹²² Escorcía, óp. cit., p. 311, 312.

¹²³ Ibíd., loc. cit.

¹²⁴ Cortés, óp. cit. p. 90.

¹²⁵ Cosculluela, óp. cit., p. 194.



La descentralización es un conjunto de funciones públicas, esta distribuido por el ordenamiento jurídico entre varias administraciones públicas jurídicamente independientes, es decir, se basa en la existencia de una pluralidad de administraciones públicas jurídicamente personificadas. La descentralización administrativa solo atribuye a las entidades competencias de decisión y gestión administrativa, que están subordinadas a la ordenación de la ley, cuya aprobación le corresponde a esas entidades¹²⁶.

Según Fraga, la descentralización por región¹²⁷ consiste en el establecimiento de una organización administrativa destinada al manejo de los intereses colectivos correspondientes a una población, radicada en una determinada circunscripción territorial, lo que significa la posibilidad de una gestión más eficaz de los servicios públicos¹²⁸.

Esta tipo de descentralización se caracteriza por el reconocimiento de una personalidad jurídica de Derecho Público, la concesión por el Estado de derechos públicos a favor de esa persona jurídica, la existencia de un patrimonio cuyo titular es la propia entidad descentralizada y el cual administran de manera independiente de la estatal, la existencia obligatoria de uno o varios órganos de representación popular, designación de las autoridades de la entidad mediante el sufragio popular, en el ejercicio de sus atribuciones no se encuentra subordinado a ningún órgano del gobierno central, se encuentren sometidos a la fiscalización y vigilancia de los recursos públicos por el órgano Constitucional encargado de los fondos públicos¹²⁹.

Atendiendo a su origen normativo, los órganos pueden ser Constitucionales o no Constitucionales, atendiendo al número de titulares de que se componen

¹²⁶ Cosculluela, óp. cit., p. 196.

¹²⁷ Este tipo de organización facilita la administración, una mejor interacción con los habitantes, logrando así un mejor desarrollo económico, a través de la ejecución de las actividades, descongestionando a la administración Central, abordamos específicamente descentralización por región ya que según nuestro esquema investigativo es la que atañe a lo relacionado con las COMUSSAN de una manera mas especifica.

¹²⁸ Fraga, óp. cit., p. 355.

¹²⁹ Escorcia, óp. cit., p. 357.



pueden ser individuales o colegiados, sin embargo no debe confundirse con esta clasificación, la de órganos simples y complejos, los órganos complejos están constituidos por la agrupación de órganos simples, sean estos individuales o colegiados¹³⁰.

Existen otras clasificaciones tales como órganos externos e internos según tengan o no la posibilidad de originar relación intersubjetiva en nombre de la persona jurídica de la que forman parte; órganos representativos o no representativos, según que sus titulares tengan o no a través de la lección de sus titulares carácter democrático; órganos centrales y locales, según que sus competencias se extiendan a todo o parte del territorio nacional; órganos con competencia general o con competencia específica, según que las funciones que tengan atribuidas sean de uno u otro carácter y órganos activos, consultivos y de control, según desempeñen funciones de gestión, de simple formación de consulta o de vigilancia de otros órganos, etc.¹³¹.

En la actualidad el Estado se ha transformado económico, cultural y socialmente, por lo que ha sido necesario cambiar la organización estatal, aumentando el número de los órganos que la conforman, creando ministerios u organizaciones específicas que sirvan de apoyo a la organización central¹³².

La doctrina mexicana expone, que la amplitud de la función administrativa impone por una parte la necesidad de crear múltiples órganos que se caracterizan por ser esferas especiales de competencia y por otra parte, por requerir de personas físicas que ejerciten esa competencia¹³³.

Además asevera, que estos órganos no tienen derechos propios y por tanto carecen de personalidad, sin embargo existe un régimen jurídico que regula la situación de los diversos órganos administrativos, si no existiera la organización

¹³⁰ PARADA, Ramón. Derecho Administrativo II, Organización y Empleo Público, 7ª Ed., Madrid, España, Ediciones Jurídicas Marcial Pons S.A., 1993, p. 22.

¹³¹ Parada, óp. cit., p.

¹³² Escorcía, óp. cit., p. 313

¹³³ Fraga, óp. cit., p. 122.



pública tampoco existiría. Estos órganos administrativos son unidades entre las que se divide la competencia que le corresponde en materia administrativa¹³⁴.

Sin embargo para que estos órganos funcionen de manera ordenada el Estado les atribuye competencia propia en razón de las facultades que les son atribuidas, por tanto estos órganos se separan en dos categorías, una que tiene el carácter de autoridad y la otra que tiene el carácter de auxiliar¹³⁵.

La que tiene el carácter de autoridad se da según Fraga, cuando la competencia otorgada a un órgano, implica la facultad de realizar actos de naturaleza jurídica que afecten la esfera de los particulares y la de imponer a estos sus determinaciones, es decir, cuando el órgano está investido de facultades de decisión y ejecución, pero también su ejecución puede llevarse a cabo a través de otros órganos¹³⁶.

En cambio la segunda categoría es cuando las facultades atribuidas a un órgano se reducen a darle competencia para auxiliar a las autoridades y para preparar los elementos necesarios a fin de que estas puedan tomar sus resoluciones, estos órganos pueden realizar de diversas maneras sus atribuciones, clasificándose estos en órganos auxiliares de preparación, que son los que realizan todas las funciones necesarias de preparación técnica y material de los asuntos que los órganos de autoridad deben decidir y en órganos consultivos los cuales pueden ser colegiados o unitarios¹³⁷.

En Nicaragua esta doctrina ha sido aplicada en los diversos niveles jerárquicos de la administración, de esta manera se crean comités locales como órganos auxiliares de la misma, los cuales tienen a su cargo el desarrollo de múltiples actividades para el desarrollo local. Esta afirmación la respaldamos por el art. 175 Constitucional que expresa:

¹³⁴ Fraga, óp. cit., p. 123.

¹³⁵ Fraga, óp. cit., p. 125, 126.

¹³⁶ *Ibíd.*, loc. cit.

¹³⁷ Fraga, óp. cit., p. 126, 127.



“El territorio Nacional se dividirá para su administración, en Departamentos, Regiones Autónomas de la Costa Atlántica y municipios...”

Miguel Ángel Sendin y Karlos Navarro, afirman al respecto, que administración pública, es la que ejerce el Estado por medio de los órganos de la administración del Poder Ejecutivo, de acuerdo con sus propias normativas; la administración de las Regiones Autónomas de la Costa Atlántica y de las municipalidades, las instituciones gubernamentales autónoma o descentralizadas y las desconcentradas; las instituciones de creación Constitucional y en general, todas aquellas que de acuerdo con sus normas reguladoras realizaren actividades regidas por el ordenamiento jurídico administrativo y la doctrina y en todo caso, cuando ejercen potestades administrativas. También incluyen la actividad de los poderes legislativo, judicial y electoral, en cuanto realizaren funciones administrativas en materia personal, contratación administrativa y gestión patrimonial¹³⁸.

Autores modernos¹³⁹, exponen que jurídicamente el Municipio es un organismo subordinado al Estado aunque posea un substrato social propio, una existencia histórica anterior o al menos independientemente del Estado y fines privativos, en el estudio actual del Derecho Público es imposible reconocer una existencia jurídica ordinaria, ya que en primer término solo el Estado es soberano y la soberanía es indivisible y única. Los municipios¹⁴⁰ reciben su reconocimiento del Estado ya sea en la propia Constitución o en leyes especiales u ordinarias, si se les conoce un régimen descentralizado y con autonomía es por concesión expresa del Estado, quien también establece los límites. En un segundo término únicamente el Estado posee el derecho originario de mando, los

¹³⁸ SENDIN, Miguel Ángel y Karlos Navarro. La formación y consolidación del Derecho Administrativo Nicaragüense. Ed. Managua, Nicaragua. Hispamer, 2006, p. 234.

¹³⁹ Escorcia, óp. cit., p. 361.

¹⁴⁰ Esta afirmación la encontramos consignada en nuestra Constitución Política en los art. 176: “El municipio es la unidad base de la división política administrativa del país.” Y 177: “Los municipios gozan de autonomía política, administrativa y financiera. La administración y gobierno de los mismos corresponde a las autoridades municipales...”.



municipios reciben el derecho de mandar con potestad de coercitiva por parte del Estado.

El municipio, es una forma en que el Estado descentraliza los servicios públicos correspondientes a una circunscripción territorial determinada. El poder político del Estado, excepcionalmente le autoriza intervenir en la vida local a los efectos de salvaguardar los altos intereses y ordenaciones sociales en las que el derecho descansa¹⁴¹.

Las competencias municipales según esta doctrina, pueden ser estudiadas desde dos puntos de vista, uno territorial atribuido al territorio donde se encuentra y el otro punto de vista es el material, es decir aquellos asuntos únicamente atribuidos a la localidad¹⁴².

Las municipalidades son entes territoriales, de ahí se deduce que el territorio constituye no solo una fuente de legitimación de su competencia, sino también su límite. En efecto el municipio tiene competencia sobre los asuntos que afectan a su comunidad ubicada en una circunscripción territorial determinada. Los intereses y servicios municipales, constituyen el contenido material de la competencia local, es decir la materia municipal o toda aquella que sea de interés público local, por cuanto las municipalidades son entes territoriales de naturaleza política¹⁴³.

La autonomía municipal constituye la piedra angular sobre la que se asienta el régimen municipal, una municipalidad solo puede ser tal si goza de una verdadera autonomía¹⁴⁴.

El Municipio, es la entidad primaria de la administración local, como un medio organizativo, que se consolida como entidad pública para la gestión pública de

¹⁴¹ *Ibíd.*, loc. cit.

¹⁴² Escorcía, *óp. cit.*, p. 367.

¹⁴³ Escorcía, *óp. cit.*, p. 367, 368.

¹⁴⁴ Escorcía, *óp. cit.*, p. 357.



los propios intereses de la población de un determinado territorio¹⁴⁵. Por tanto todos los actos que de este emanen constituyen la base para la creación de mecanismos para solventar las necesidades básicas de la población.

Por ende en las directrices voluntarias, creadas por la FAO, se proponen algunos mecanismos por medio de los cuales, se puedan cumplir con los objetivos de seguridad alimentaria y nutricional que vayan acorde además a las políticas de nuestro país, una de las acciones que proponen es la creación de comités locales, los cuales ejecuten proyectos de refuerzo de capacidad, distribución de alimentos, generación de ingresos, establecimiento de huertos urbanos y apoyo a la reforma agraria, entre otros¹⁴⁶.

Al respecto de la creación de estos comités la FAO afirma que se suele necesitar una institución coordinadora para el diseño y aplicación de estrategias. Los programas y políticas relativos al derecho a la alimentación son complejos y requieren buenos acuerdos de gestión; en conjunto, los desafíos que se debe afrontar son tanto institucionales como técnicos¹⁴⁷.

El art. 50 de nuestra Constitución Política nicaragüense estipula que:

“Los ciudadanos tienen derecho de participar en igualdad de condiciones en los asuntos públicos y en la gestión estatal, por medio de la ley se garantizará nacional y localmente la participación efectiva del pueblo”.

En la creación de estos comités que la FAO propone es indispensable la participación activa de los ciudadanos, puesto que ellos conocen las necesidades locales y son parte fundamental para el desarrollo de programas orientados a la aplicación de políticas que favorezcan a la comunidad.

¹⁴⁵ Cosculluela, óp. cit., p. 255.

¹⁴⁶ Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y Alimentación (FAO). El Derecho a la Alimentación en la práctica, aplicación a Nivel Nacional, Roma, Italia, 2006, p.8.

¹⁴⁷ *Ibíd.*, p.24.



Los trabajadores de la ciudad y el campo, las mujeres, los jóvenes, los productores agropecuarios, los artesanos, los profesionales, los técnicos, los intelectuales, los religiosos, las comunidades de la Costa Atlántica y los pobladores en general sin discriminación alguna, tienen derecho a constituir organizaciones, con el fin de lograr la realización de sus aspiraciones según sus propios intereses y participar en la construcción de una nueva sociedad, esto según el art. 49 Constitucional que además afirma que estas organizaciones se formaran de acuerdo a la voluntad colectiva y participativa de los ciudadanos, tendrán una función social y podrán o no tener carácter partidario, según su naturaleza y fines. De lo anterior se desprende que la creación de los comités propuestos es viable en nuestro país y significan un gran avance en las políticas de acción pública relativas a la soberanía y seguridad alimentaria.

Siguiendo estas recomendaciones, se estipula en el art. 11 de la Ley 693 de Soberanía y Seguridad Alimentaria y Nutricional la creación de las COMUSSAN, como parte de la estructura del SINASSAN.

Según el art. 23 de la Ley 693 de Soberanía y Seguridad Alimentaria y nutricional,

“Las COMUSSAN, son las instancias máximas de toma de decisiones y coordinación intersectorial a nivel municipal, están adscritas a los Consejos Municipales de Desarrollo, y son presididas por el Alcalde o Alcaldesa”.

De lo anterior podemos concluir, que las COMUSSAN son órganos por delegación del Gobierno central para auxiliar a los Gobiernos locales, debido a la cercanía de estos con la población y los recursos Naturales, sin embargo según nuestro juicio estas comisiones tienen competencias propias, por cuanto el Gobierno Local, no incide de forma directa en las decisiones que adopte la misma, aunque si indirecta porque son parte de la ella.



De igual forma son órganos de participación consultiva, ya que permiten a sus miembros emitir opiniones, las que pueden ser o no consideradas por las autoridades correspondientes, es también, órgano de participación decisoria resolutoria y fiscalizadora, puesto que los miembros que la integran deciden sobre los actos de las comisiones e influyen en las decisiones que tomen los gobiernos locales, a la vez son un medio de control a la actuación de la administración local¹⁴⁸.

Son además órganos colegiados de coordinación y colaboración interadministrativa, los cuales explicamos específicamente a continuación.

1.4.1. Órgano colegiado de coordinación.

Los órganos colegiados, son aquellos que están formados por una colectividad de personas físicas ordenadas horizontalmente en una relación de colegialidad, es decir, personas que actúan colectivamente concurriendo a la voluntad de todas o la mayoría de ellos, a la formación de la voluntad del órgano y al desarrollo de su actividad¹⁴⁹.

La doctrina moderna afirma, que los órganos colegiados son aquellos órganos administrativos, en los que son varias las personas que de forma simultánea y en situación de igualdad ejercitan la función del órgano en que se trate¹⁵⁰.

Los órganos colegiados se desarrollaron básicamente en la administración consultiva y en la administración local. En la actualidad y por la necesidad de coordinar competencias dispersas o asegurar la participación de los administrados se está dando un florecimiento de los órganos colegiados¹⁵¹.

¹⁴⁸ PICADO VILLAGRA, Henry. Todo sobre municipalidad, s.n.e., León, Nicaragua, Editorial Universitaria UNAN-León, 2005, p. 252, 253.

¹⁴⁹ Rizo Oyanguren, óp. cit., p. 195.

¹⁵⁰ Escorcía, óp. cit., p. 258.

¹⁵¹ Parada, óp. cit., p. 23.



La función propia de los miembros de los órganos colegiados es deliberar y votar por las propuestas de acuerdo, no lo es sin embargo representar al órgano colegiado salvo que expresamente se les haya otorgado por una norma o por acuerdo válidamente adoptado, para cada caso concreto, por el propio órgano¹⁵².

Ramón Parada, asevera, que los miembros de los órganos colegiados tienen también derecho a obtener la información que precisen para el ejercicio de las funciones asignadas, también pueden formular ruegos y preguntas, esta facultad se ejercita ordinariamente en la fase terminal de las sesiones.

Cosculluela expresa, que en los órganos colegiados, la formación de la voluntad del órgano, resulta de las reglas del funcionamiento y de formación de mayorías que cada órgano establezca, por ejemplo: el Gobierno de la nación, las comisiones delegadas de Gobierno, órganos de Gobierno de las comunidades autónomas, órganos de gobierno de las entidades locales, etc.¹⁵³.

Consideramos que las COMUSSAN, además de ser comisiones delegadas por el Gobierno, son también órganos colegiados, puesto que en la toma de decisión, concurren representantes de Ministerios del Estado relacionados con soberanía y seguridad alimentaria y nutricional, por tanto esta pluralidad de representantes de los ministerios lo hace un órgano esencialmente colegiado, además debe existir una coordinación interinstitucional, para lograr que las actividades planteadas se realicen de manera ordenada de modo que beneficien a la población que depende de ellos.

¹⁵² Parada, óp. cit., 28.

¹⁵³ Cosculluela, óp. cit., p. 180, 181.



1.4.2. Órgano de consulta.

Entre los órganos de consulta, afirma Fraga pueden existir diversos grados según la necesidad legal de oírlos y la obligación que haya de seguir las opiniones que emitan, por ejemplo si las autoridades tienen una facultad discrecional para solicitar la opinión de esos órganos de consulta, las funciones de estos son simplemente facultativas. También sucede que la ley impone a las autoridades la obligación de oír previamente al órgano de consulta pero sin que la opinión de este obligue a la autoridad¹⁵⁴.

Por la índole de las funciones ejercidas los órganos con naturaleza consultiva son aquellos cuya misión o encargo es la de emitir dictámenes conforme criterios jurídicos o técnicos. En unos casos la ley obliga a las autoridades a oír previamente al órgano de consulta pero sin que la opinión o dictamen tengan carácter vinculante. Sin embargo, en otros casos, puede suceder que la autoridad este obligada a seguir y actuar en sentido del dictamen, en estos casos el órgano ya no es simplemente consultivo, sino también de decisión al colaborar¹⁵⁵.

Los órganos consultivos, no adoptan ni ejecutan decisiones, ni en forma alguna realizan manifestaciones de voluntad, sino de inteligencia; ilustran con sus dictámenes el criterio de los órganos activos¹⁵⁶.

Los órganos de consulta, llamados también órganos de apoyo son instancias que coadyuvan, aportan para que el organismo cumpla con sus funciones fundamentales. Su gestión es brindar acciones de apoyo indirecto y de asesoría a la gestión institucional para la consecución de sus objetivos y resultados.

¹⁵⁴ Fraga, óp. cit., p. 127.

¹⁵⁵ COELLO, Wilfredo (2011). Clases de órganos, obtenido el 21 de Enero de 2012 en <http://www.monografias.com/trabajos14/organo-estado/organo-estado.shtml>.

¹⁵⁶ Ibíd., loc. cit.



Las entidades y órganos de consulta se encargan de asesorar, aconsejar y de opinar en relación a las resoluciones, procedimientos y actos que deben ser emitidos por la administración ejecutiva¹⁵⁷.

Las principales características de los órganos de consulta y de control son las de: aconsejar y de asesorar mediante dictámenes, a los distintos órganos ejecutivos que existen, previo a que los mismos se encarguen de emitir una resolución de orden administrativo, la cual puede contar con carácter obligatorio, en aquellos casos en los que la ley exige que se solicite el dictamen; de igual forma, puede ser facultativa cuando ocurre que el ejecutivo es quien decide si solicita o no el dictamen; y también puede ocurrir que sea vinculante en aquellos casos en los que la petición es obligatoria y la resolución apegada al mismo¹⁵⁸.

Las COMUSSAN, además de ser órganos colegiados, son también órganos de consulta, puesto que están conformados por las diferentes instituciones del estado vinculados con materias de soberanía y seguridad alimentaria y nutricional que inciden y concertan las estrategias de trabajo.

1.4.3. Órgano local

La división de competencia generalmente se hace por razón de territorio, de materia y de grado. La territorial se refiere a los órganos en razón del espacio dentro del cual pueden ejercitarla, desde este punto de vista, los órganos pueden ser generales y locales¹⁵⁹.

¹⁵⁷ MUÑOZ MENDEZ, Nancy Carina. La importancia de las entidades y órganos de consulta y de control jurídico y político, para la gobernabilidad de Guatemala, Tesis para optar al título de derecho, San Carlos, Guatemala Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales. 87 p.

¹⁵⁸ Ídem. loc. cit.

¹⁵⁹ Fraga, óp. cit., p. 128.



Como ejemplo de este criterio territorial tenemos las municipalidades, aquí el ente u órgano administrativo tiene su circunscripción en el territorio o Municipio donde ejerce su competencia.

Rizo Oyanguren por su parte, expone, que por la extensión de su competencia los órganos se clasifican en centrales y locales, según que su acción se extienda a todo el territorio del Estado o bien se limite a una parte del mismo. Continúa manifestando que por razón de territorio existen órganos generales locales como el municipio y órganos centrales especiales como un ministerio de Estado¹⁶⁰.

Las COMUSSAN son esencialmente locales por cuanto su naturaleza jurídica es local, ya que su ámbito de desarrollo son los municipios, su competencia es exclusiva para estos y no pueden adoptar otra esfera de aplicación puesto que para ello existen otros órganos como los CODESSAN o los CORESSAN.

1.4.4. Órgano de decisión

Un órgano se considera de decisión, según Fraga, cuando la autoridad está obligada a seguir el parecer del órgano consultivo, el cual colabora con la autoridad para el ejercicio de sus funciones¹⁶¹.

Los órganos con competencia resolutoria, órganos activos o de decisión, necesitan el apoyo técnico de otros para preparar sus decisiones, desarrollándose la actividad consultiva a través de técnicas de diversa naturaleza, discernibles en función de la estructura del órgano¹⁶².

Decisión es el proceso conducente a la selección y ejecución de una acción que dé respuesta a un problema y que permita la consecución de unos

¹⁶⁰ Rizo Oyanguren, óp. cit., p. 195.

¹⁶¹ Fraga, óp. cit., p.127.

¹⁶² Parada, óp. cit., p. 336.



objetivos establecidos. No obstante su autonomía, las entidades descentralizadas se encuentran sometidas a las actividades de control y vigilancia de la Administración Pública Central¹⁶³.

Estos órganos ejecutan una función fiscalizadora o de control sobre los funcionarios de la administración, los administrados y los actos a ejecutar para cumplir sus atribuciones. Podríamos decir que el órgano de decisión es el que decide sobre situaciones concretas atribuidas al mismo, es la facultad que tiene el órgano en la toma de decisión, en las gestiones a realizar con el fin de cumplir con su cometido.

La COMUSSAN, es un órgano de decisión por su propia naturaleza, puesto que es un órgano delegado por el gobierno y descentralizado, es decir posee autonomía propia y por ende decide en todas las gestiones administrativas a ella atribuida.

Finalmente una vez realizado el análisis de la doctrina, consideramos que la función legislativa no es una función que le compete a las COMUSSAN, por su naturaleza misma, ya que a esta no le corresponde legislar; sin embargo, pueden emitir resoluciones pero estas tienen un carácter eminentemente administrativo, no legislativo. Además, esta función legislativa no está establecida en la Ley 693.

Al igual que la función legislativa a las COMUSSAN, tampoco les corresponde realizar funciones jurisdiccionales, ya que por su naturaleza, no resuelven conflictos ni controversias para casos concretos.

Aunque estas resuelven problemas relacionados con seguridad alimentaria, no ejecutan resoluciones en las que el Poder Judicial intervenga, mas bien

¹⁶³ OVEJERO SANZ, Jesús. Gran Diccionario Enciclopédico Siglo XXI. s.n.e., Colombia, Editorial EDUCAR, 2001, p. 415.



ejecutan programas que van dirigidos a la colectividad y a las necesidades comunes latentes en las diferentes localidades.

Por lo anterior expuesto deducimos que las funciones que realizan las COMUSSAN son parte del Derecho Administrativo Público, ya que para que estas sean del mismo, deben estar sometidas a la Administración Pública, si no existe una tutela de la administración no hay por tanto vínculo con el Derecho Administrativo. Por tal razón las COMUSSAN ejecutan funciones eminentemente administrativas por la gestión que realizan y el órgano que las ejecuta, es decir material y formalmente hablando.

Además se consideran funciones administrativas, por los elementos que las constituyen: los efectos que produce el acto administrativo que están dirigidos a hechos concretos o particulares, las situaciones jurídicas individuales y los actos materiales los cuales deben ser ejecutados por autoridades competentes para ello; es decir, estas funciones de las COMUSSAN, son concordantes con lo planteado en la doctrina de Derecho Administrativo sobre función administrativa.

Consideramos además que la COMUSSAN, tiene una múltiple naturaleza, por cuanto es un órgano colegiado de coordinación, consultivo, local y de decisión. Lo cual le permite tener una mejor organización, una mayor participación donde cada uno de sus integrantes pueden emitir opiniones, para el fortalecimiento de la gestión planificada a nivel local y por ende crear espacios donde se promueva la toma de decisiones de manera conjunta.

Esta múltiple naturaleza, le permite a la Administración Pública, crear mejores programas encaminadas al desarrollo de la temática, a la vez que evita un recargo en la ejecución de funciones a los órganos de la administración, es decir ayuda a la misma para evitar una deficiencia en el cumplimiento de los servicios públicos en esta materia específica.



Por otra parte, esta múltiple naturaleza no limita a la Administración Pública a intervenir en el control de las decisiones que se planteen a nivel interno en cualquier momento del proceso, evitando de esta manera que hayan abusos por parte de la autoridad que perjudiquen los derechos de los particulares.

Capítulo II. Las funciones administrativas de las COMUSSAN, según la legislación vigente.

El grado de compromiso del Estado, respecto de la realización progresiva del derecho humano a la alimentación se puede observar en su elaboración y aplicación de políticas. Si bien, la ratificación del PIDESC, deja una cierta libertad a los Estados de cumplir sus compromisos a nivel nacional, se exige, como se indica en la Observación General N° 12 del CDESC, sobre el derecho a una alimentación adecuada, que cada Estado parte adopte una estrategia nacional para garantizar la seguridad alimentaria y nutricional para todos, formule políticas y los indicadores correspondientes¹⁶⁴.

La existencia de una normativa especial sobre el derecho a la alimentación y las obligaciones del Estado vinculadas al mismo, cualquiera que sea su forma exacta, es útil de distintos modos. Puede aclarar las funciones y responsabilidades de los distintos organismos, definir derechos y mecanismos de recurso y control, y en general orientar la política y destacar la importancia fundamental del derecho a la alimentación¹⁶⁵.

En la Ley 693, se encuentran establecidas las funciones propias de las COMUSSAN, es decir, las que la ley le faculta para cumplir con las políticas establecidas en los convenios internacionales, partiendo de las necesidades colectivas de cada sector del país.

¹⁶⁴ Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO). El Derecho a la Alimentación en la práctica, aplicación a Nivel Nacional. Roma, Italia, 2006, p. 21.

¹⁶⁵ *Ibíd.*, p.18.



Cabe señalar que esta disposición ha sido implementada en algunas municipalidades actualmente¹⁶⁶, en coordinación con la Secretaría Ejecutiva de Soberanía y seguridad alimentaria y nutricional de la Presidencia de la República (SESSAN)¹⁶⁷.

2.1. La función administrativa de coordinación.

Parada, explica, que la coordinación administrativa como función, que pretende conjuntar diversas actividades en el logro de una misma finalidad, evitando la reduplicación de esfuerzos y las acciones divergentes e incluso contradictorias, no es fácil de caracterizar.

Para la doctrina española, la coordinación es un principio de organización administrativa, que tendría aplicación solamente, entre entes diversos u órganos no pertenecientes a un mismo ramo de la administración, a fin de conseguir la unidad en la actuación administrativa, unidad que el superior jerárquico común, en base a sus poderes de dirección puede asegurar por sí sólo, cuando los órganos a coordinar pertenecen a un mismo ente o sector administrativo, para otros es el objetivo de todas las organizaciones por entenderse que la coordinación, es el presupuesto indispensable para el cumplimiento eficaz de los objetivos¹⁶⁸.

La coordinación, la podemos entender no sólo como técnica o principio que deben seguir organizaciones de diversos ramos o sectores para conseguir la unidad de la acción, sino también las organizaciones jerarquizadas, cuando sus

¹⁶⁶ Como ejemplo podemos citar: La recién creada COMUSSAN del Municipio de León. Ordenanza Municipal de creación e instalación de la Comisión Municipal de Soberanía y Seguridad Alimentaria del Municipio de León, No 10-05-2012, aprobada según certificación numero 432-12, igual también, la COMUSSAN de San Juan de Limay, Tipitapa, El Viejo, entre otras.

¹⁶⁷ La SESSAN es un órgano de naturaleza ejecutiva, según la Ley 693 y su reglamento, la cual ejecuta las decisiones de la CONASSAN y con la debida asistencia técnica de los COTESSAN sectoriales.

¹⁶⁸ Parada, óp. cit., p. 64, 65.



dimensiones obligan a conjuntar y armonizar los esfuerzos en orden a conseguir el mismo objetivo. Lo que ocurre sin embargo, es que en estos supuestos la coordinación se puede entender, como una facultad más entre otras, del mando o jerarquía, mientras que cuando se trata de organizaciones distintas, la coordinación se entiende como un principio independiente y necesario para asegurar la supremacía que corresponde a una de aquellas organizaciones sobre los demás¹⁶⁹.

Para Cosculluela, la coordinación significa la satisfacción de los distintos intereses públicos a que atienden los distintos órganos de una entidad o varias entidades públicas, debe obedecer a unos principios o finalidades comunes y no contradictorios, que impliquen una economía de actuaciones y no una duplicidad de esfuerzos y en fin traducir una finalidad convergente y no de rivalidad en las actuaciones de los órganos o los sujetos públicos. Lo que persigue la coordinación, es pues, la reconducción a unidad funcional de los distintos órganos diferenciados en cada entidad, en evitación de actuaciones disfuncionales derivadas de un entendimiento aislacionista del principio de competencia.

Así mismo expresa, que la coordinación tiene unos contenidos mínimos que se manifiestan en tres deberes fundamentales, a) respetar el ejercicio legítimo, por otras administraciones de su competencia, b) ponderar el ejercicio de las competencias propias, los intereses públicos encomendados a otras administraciones, c) facilitar la información que sobre el ejercicio de sus competencias precisen otras administraciones. Junto a estas dimensiones mínimas de la coordinación cabe otra más activa, que puede concretarse en las siguientes modalidades: a) elaborar planes o programas de acción conjunta, b) establecer en su propia normativa fases de intervención necesaria de otras administraciones públicas, con intereses implicados en la acción a desarrollar en los procedimientos de elaboración de decisiones, c) crear órganos de composición mixta con la finalidad de establecer de una forma regular y

¹⁶⁹ *Ibíd.*, p. 65.



periódica un intercambio recíproco y desarrollar una coordinación mas sistematizada¹⁷⁰.

El principio de la coordinación, por tanto reafirma la unidad de la entidad en el plano funcional, o si se aplica a varios sujetos públicos, reafirma la unidad de los intereses públicos y la necesidad de satisfacerlos convergente o coordinadamente¹⁷¹.

Esta función de coordinación, es una de las principales funciones de las COMUSSAN, se establece en el art. 25 incisos a y c, los cuales estipulan respectivamente que:

“Las COMUSSAN deben coordinar en su ámbito respectivo los esfuerzos de articulación de las acciones públicas y privadas orientadas a elaborar, implementar y evaluar políticas, programas y proyectos, con equidad de género que aseguren la soberanía y seguridad alimentaria y nutricional de sus comunidades”.

El inciso c, estipula que:

“Estas comisiones deben establecer coordinación permanente con los COTESSAN que conforman la CONASSAN, para asegurar el desarrollo de la soberanía y seguridad alimentaria en sus respectivos territorios”.

De acuerdo a la doctrina la CONASSAN, según el orden jerárquico es el órgano coordinador máximo, seguido por la SESSAN que esta integrada por el Secretario Ejecutivo designado por el Presidente de la República (art. 16, Ley 693), continuando con los CORESSAN, los cuales están adscritos al Consejo Regional de Planificación Económica y Social (CORPES), en segundo lugar están los CODESSAN y finalmente las COMUSSAN, las cuales están adscritas a los Consejos de Desarrollo Municipal (CDM), estos órganos deben establecer

¹⁷⁰ Cosculluela, óp. cit., p. 198.

¹⁷¹ Cosculluela, óp. cit., p. 193.



mecanismos de coordinación, entre los órganos que los conforman, para desarrollar un mejor trabajo, en sus diferentes niveles.

Cuando existe una misma coordinación, basta normalmente con la potestad jerárquica para asegurar la conjunción de las actividades, a través de la potestad del órgano superior de dar ordenes generales u ordenes particulares a cada una que se pretende coordinar, ya que quien manda forzosamente coordina, además sin utilizar la coacción que la superioridad jerárquica conlleva la coordinación no pasaría de ser una recomendación, un simple buen deseo de ejercicio voluntario para los órganos inferiores¹⁷².

Sin embargo podemos establecer determinados mecanismos o técnicas idóneas para la coordinación, estas técnicas pueden clasificarse en orgánicas y funcionales. Las orgánicas de coordinación o los órganos a que el ordenamiento les atribuye en razón de su posición, una función coordinadora dentro de la administración del Estado, pueden ser en primer lugar el Presidente de la República, en segundo lugar los Ministerios, los Delegados del Gobierno de las comunidades Autónomas y finalmente los representantes de los Gobiernos Locales o Alcaldes.

Cosculluela entiende por coordinación, la actuación funcionalmente coincidente de varios órganos dentro de sus respectivas competencias en un marco finalista único que incumbe a la entidad en la que todos ellos están integrados. Junto a esta coordinación interorgánica e intrasubjetiva existe otra intersubjetiva, que afecta a varias entidades públicas, con competencias compartidas o concurrentes en la misma materia. Este principio reforma la unidad del ente administrativo en el plano funcional o si involucra a varios sujetos, reafirma la unidad de los intereses públicos y la necesidad de satisfacerlos convergente o coordinadamente¹⁷³.

¹⁷² Parada, óp. cit, p. 65.

¹⁷³ Cosculluela, óp. cit., p. 192, 193.



Cuando hablamos de coordinación intersubjetiva que afecta a varias entidades públicas, con competencias compartidas, podemos ubicar perfectamente a las COMUSSAN dentro de esta clasificación, puesto que en ellas se coordinan distintas entidades públicas en materia de soberanía y seguridad alimentaria y nutricional, con un objetivo único, coordinar esfuerzos para desarrollar estrategias relativas a la materia.

2.2. La función administrativa de planificación

Planificar: Es el proceso que comienza con la visión del número uno de la organización; la misión de la organización; fijar objetivos, las estrategias y políticas organizacionales, usando como herramienta el mapa estratégico; todo esto teniendo en cuenta las fortalezas/debilidades de la organización y las oportunidades/amenazas del contexto. La planificación abarca metas a corto, mediano y largo plazo donde se desarrolla el presupuesto anual más detalladamente¹⁷⁴.

Planificación es el procedimiento para establecer objetivos y un curso de acción adecuado, a la vez crear un sistema de control o evaluación para lograr las metas planteadas (o esquematizadas).

Planificación es el establecimiento de una estructura coherente al servicio del progreso nacional o del bienestar público, mediante la ejecución de obras, la intensificación productora, la creación o activación de instituciones en plazos de duración intermedia. Es aquella que se encarga de la definición de las metas para la organización, así como de trazar la estrategia respectiva para alcanzar dicha planificación, y también de elaborar programas y planes de trabajo y coordinar las actividades correspondientes¹⁷⁵.

Según el art. 25 de la Ley 693, las COMUSSAN tienen la función de:

¹⁷⁴ Ovejero, óp. cit., p. 1202

¹⁷⁵ Muñoz, óp. cit. loc. cit.



“Asegurar mecanismos efectivos de planificación y evaluación para el desarrollo de acciones que garanticen la soberanía y la seguridad alimentaria y nutricional en sus comunidades, con la participación de las distintas instituciones de gobierno y organizaciones de la sociedad civil, relevantes al tema de soberanía y seguridad alimentaria y nutricional en sus respectivos territorios”.

Podemos decir que la planificación esta íntimamente relacionada a la organización, ya que consiste en diseñar la estructura de la misma, así como determinar adecuadamente todos aquellos trabajos que han de realizarse y decidir quién los llevara a cabo, conociendo claramente la forma en que se agruparán dichos trabajos y donde serán tomadas las decisiones.

Siendo la planificación una de las funciones administrativas de las COMUSSAN éstas, por imperio de ley y de manera técnica planifican, ya que están de cara a los problemas sociales de cada municipio, de tal manera que estos puedan resolver directamente las problemáticas en esta materia.

2.3. La función administrativa de control

El control ha sido definido bajo dos grandes perspectivas, una perspectiva limitada y una amplia. Desde la perspectiva limitada, el control se concibe como la verificación a posteriori de los resultados conseguidos en el seguimiento de los objetivos planteados y el control de gastos invertido en el proceso realizado por los niveles directivos donde la estandarización en términos cuantitativos, forma parte central de la acción de control¹⁷⁶.

Bajo la perspectiva amplia, el control es concebido como una actividad no sólo a nivel directivo, sino de todos los niveles y miembros de la entidad, orientando

¹⁷⁶ CABRERA, Elibeth (2010). Control. Obtenido el 20 de Enero de 2012 en <http://www.monografias.com/trabajos14/control/control.shtml>.



a la organización hacia el cumplimiento de los objetivos propuestos, bajo mecanismos de medición cualitativos y cuantitativos¹⁷⁷.

Todo esto lleva a pensar que el control es un mecanismo que permite corregir desviaciones a través de indicadores cualitativos y cuantitativos dentro de un contexto social amplio, a fin de lograr el cumplimiento de los objetivos claves para el éxito organizacional, es decir, el control se entiende no como un proceso netamente técnico de seguimiento, sino también como un proceso informal donde se evalúan factores culturales, organizativos, humanos y grupales¹⁷⁸.

El control es una etapa primordial en la administración, pues, aunque un órgano cuente con magníficos planes, una estructura organizacional adecuada y una dirección eficiente, el Poder Ejecutivo no podrá verificar cuál es la situación real del órgano si no existe un mecanismo que se cerciore e informe si los hechos van de acuerdo con los objetivos. El concepto de control es muy general y puede ser utilizado en el contexto organizacional, para evaluar el desempeño general frente a un plan estratégico¹⁷⁹.

Por otra parte Henry Farol, estudioso del tema explica, que el control consiste en verificar si todo ocurre de conformidad con el plan adoptado, con las instrucciones emitidas y con los principios establecidos. Tiene como fin señalar las debilidades y errores a fin de rectificarlos e impedir que se produzcan nuevamente¹⁸⁰.

Chiavenato, finalmente expone que el control es una función administrativa: es la fase del proceso administrativo que mide y evalúa el desempeño y toma la

¹⁷⁷ En otras palabras lo que la autora quiere dar a entender es que el control no solo corresponde a la entidad encargada para ello, sino corresponde de una u otra manera a todos los que se encuentran involucrados en determinada actividad desde el nivel inferior hasta el superior, todos deben estar envueltos en el actuar de los funcionarios que ejecutan las obras que se les han encargado.

¹⁷⁸ Cabrera, ídem. loc. cit.

¹⁷⁹ ibíd. loc. cit.

¹⁸⁰ ibíd. loc. cit.



acción correctiva cuando se necesita. De este modo, el control es un proceso esencialmente regulador.

El control también puede ser definido, como la función administrativa que hace parte del proceso administrativo junto con la planeación, organización y dirección, y lo que la precede. Como la función restrictiva de un sistema, para mantener a los participantes dentro de los patrones deseados y evitar cualquier desvío¹⁸¹.

Se afirma que la función de control es una función administrativa, ya que conforma parte del proceso de administración, que permite verificar, constatar, palpar, medir, si la actividad, proceso, unidad, elemento o sistema seleccionado está cumpliendo y/o alcanzando o no los resultados que se esperan¹⁸².

El control es una función administrativa: es la fase del proceso administrativo que mide y evalúa el desempeño y toma la acción correctiva cuando se necesita. De este modo, el control es un proceso esencialmente regulador. La aplicación de un control en las organizaciones busca atender dos finalidades principales: corregir fallas o errores existentes y prevenir nuevas fallas o errores de los procesos¹⁸³.

El control se apoya en la comprobación, fiscalización e inspección de las variables organizativas para descubrir desviaciones reales o potenciales que influyen o pueden llegar a influir sobre los objetivos que han sido planteados por el órgano delegado por el Estado¹⁸⁴.

La función de control en las COMUSSAN, se establece en el art. 25 cuando expone que:

¹⁸¹ *Ibíd. loc. cit.*

¹⁸² *Ibíd. loc. cit.*

¹⁸³ ORTIZ, Carlos. et. al. (2007). El control como fase del proceso Administrativo. Obtenido el 20 de Enero de 2012 en <http://www.monografias.com/trabajos12/cofas/cofas.shtml>.

¹⁸⁴ *Ibíd. loc. cit.*



“Estas tienen la función de asegurar mecanismos efectivos de evaluación para el desarrollo de acciones que garanticen la soberanía y la seguridad alimentaria y nutricional en sus comunidades con la participación de las distintas instituciones de gobierno y organizaciones de la sociedad civil, relevantes al tema de soberanía y seguridad alimentaria y nutricional en sus respectivos territorios”.

Cuando se habla de evaluación podemos afirmar que es una función de control puesto que estas comisiones son importantes para llevar un control interno de las acciones que establezcan en conjunto con los demás actores que integran la misma, este control no tiene que ser solamente posterior, deben establecerse acciones, para que mediante las mismas se controle el actuar desde la misma creación e implementación de todas ellas.

Por lo anterior expuesto concluimos que las COMUSSAN ejercen poder de mando, de jerarquía y de vigilancia o policía, al ser estas obligadas por el Poder Ejecutivo a coordinarse con los diferentes sectores, lo cual está vinculado con la doctrina la cual señala que se adquieren estos poderes cuando estas comisiones tienen el objetivo principal de consolidar las decisiones que deberán tomar en conjunto.

Las COMUSSAN deberán estar organizadas de tal manera que haya una unidad funcional, independientemente de los intereses de cada uno de los integrantes, puesto que el fin de la misma es elaborar mecanismos en pro de resolver la problemática del hambre, siendo este un derecho fundamental.

La función de planificación, es vital en la organización de las COMUSSAN, por cuanto es la forma en que se estructura el funcionamiento organizacional y las políticas de trabajo de la misma, así mismo en esta elaboración de los planes de trabajo, se encuentra la base fundamental de la resolución de la problemática planteada; al haber una mala planificación, no existirá una buena coordinación en las acciones de las Comisiones y las instituciones que la conforman.



Por otra parte dentro de las mismas funciones administrativas que ejecutan las COMUSSAN, encontramos la función de control o evaluación, las cuales constituyen un poder de vigilancia o policía a la actuación de la Administración Pública, el cual no es mas que un medio para mantener de manera integra los actos que emanen de estas comisiones, de esta forma evitar abusos por la autoridad o la realización de acciones que no pertenezcan a la esfera de competencia de las mismas.

Capítulo III. Las funciones administrativas de las COMUSSAN y su relación con otras Comisiones Municipales vinculadas a la soberanía y seguridad alimentaria y nutricional.

La administración pública en sentido amplio, está integrada por una pluralidad de entes públicos, de distinta naturaleza, cuya existencia indica ya una idea de organización, puesto que las funciones públicas se distribuyen entre todos estos entes conforme a criterios de orden y eficacia. Estos mismos entes públicos se descomponen en una serie de unidades administrativas integradas por una esfera de atribuciones (competencia) y un conjunto de medios materiales, pertenecientes a dicho ente, que son ejercitadas y utilizadas respectivamente, por uno o varias personas que se encuentran adscritas a la unidad administrativa de que se trate, cada una de estas unidades constituye un órgano administrativo y el conjunto de los órganos de un ente, considerados en sus relaciones reciprocas y con el ente que forma parte, integran la organización de este ente. Así mismo la suma de las organizaciones de los entes públicos dan como resultado la organización administrativa¹⁸⁵.

Dado que cada órgano mantiene frecuentemente, con otros órganos relaciones reguladas por el Derecho, se admite, que puedan existir relaciones jurídicas de los órganos, entre sí¹⁸⁶.

¹⁸⁵ Escorcía, óp. cit., p. 246, 247.

¹⁸⁶ CURRAN ARGENAL, Jeannette. La función administrativa en Nicaragua, UNAN - León, 1983, p. 38.



Parte de la doctrina, se ha planteado la cuestión acerca de la posible personalidad jurídica del órgano, basándose en la consideración de esas relaciones jurídicas, que se desarrollan entre los distintos órganos administrativos. La doctrina dominante niega la personalidad jurídica del órgano explicando que estas relaciones son consideradas jurídicas, al estar reguladas por el derecho y que las relaciones que los órganos de un todo guardan entre sí, deben tener un carácter jurídico porque así lo exige la necesaria unidad de la organización del Estado.¹⁸⁷

La amplitud de la función administrativa, impone la necesidad de crear diversas esferas de competencias, que reciben la designación de órganos administrativos, la administración a su vez, está organizada en los diferentes entes u órganos públicos a cada uno se le atribuye una esfera de competencia, por el cual el Estado a través de sus funcionarios logra sus fines¹⁸⁸.

Según Fraga, existen varias tesis doctrinales respecto al origen de la competencia de los órganos de la administración, una de ellas estima como origen de la misma, la delegación, en la cual la competencia del funcionario por una delegación de facultades, parte de que en la administración pública de acuerdo al régimen constitucional, el presidente, constituye el órgano en quien se deposita todo el ejercicio de las facultades administrativas, pero como no le es posible realizarlas el solo, debe delegar algunas de ellas a otros órganos que lo representen, manteniendo así la unidad del Poder Ejecutivo; la otra tesis considera su origen respecto a la atribución que de ella hace la ley¹⁸⁹.

Sin embargo estas tesis son criticadas, porque sostienen que solo por virtud de la ley, se puede hacer la distribución de facultades de los órganos de la administración, por tanto, el Estado solo puede tomar determinaciones respecto de casos concretos cuando hay autorización de la ley, es decir, esta puede

¹⁸⁷ *Ibíd.*, loc. cit.

¹⁸⁸ Escorcía, *óp. cit.*, p. 248.

¹⁸⁹ Fraga, *óp. cit.*, p. 123.



estar determinada por el órgano competente, por ende, se pierde la unidad del poder ya que si esta ley distribuye la competencia, el órgano en quien se deposita, el Poder Ejecutivo, tendrá su esfera completamente separada de la que le corresponde a los otros órganos de la administración y se crearían varios órganos autónomos¹⁹⁰.

Por tanto concluye Fraga que esta consecuencia no se produce porque la organización administrativa está basada en la existencia de relaciones entre los diversos órganos que la integran¹⁹¹.

Debido a la cantidad de entes públicos, en los que está estructurada la administración, es necesario de que cada uno tenga su campo de acción, de tal manera que pueda desempeñar sus atribuciones. De ahí que la competencia debe ser regulada en la norma (ley) y por ende, conseguir una mejor organización resguardando una mayor garantía de los derechos de los ciudadanos, teniendo en cuenta el titular de la administración que debe actuar apegado a derecho y que la competencia administrativa, no puede ser delegada renunciable o delegable¹⁹².

La ley 40 y 261¹⁹³ en su artículo 35 refiere, que el Municipio, esta encargado de crear órganos que ayuden a la administración, de modo que se fortalezca la participación de la población y la gestión municipal y en el art. 36 se establecen los cabildos municipales y la participación en las sesiones de los consejos, como mecanismos e instancias de participación ciudadana, esto con el objetivo de promover la participación de los ciudadanos, para que ellos conozcan, critiquen constructivamente y contribuyan a la gestión municipal.

¹⁹⁰ Fraga, óp. cit., p. 124, 125.

¹⁹¹ Fraga, óp. cit., p. 125.

¹⁹² Escorcía, óp. cit., p. 250.

¹⁹³ Véase Ley No. 40 y 261. Reformas e Incorporaciones a la Ley de Municipios publicada en La Gaceta, Diario Oficial No. 162, del 26 de Agosto de 1997.



En Nicaragua, además de las COMUSSAN, contamos con otras comisiones creadas a nivel municipal las cuales se encuentran vinculadas a la misma, sin embargo, es necesario, delimitar su campo de acción a manera de evitar conflictos de competencia entre las mismas, lo que debe existir en estas comisiones es un vínculo de cooperación y colaboración para lograr cumplir con los objetivos propuestos en la Ley 693 de Soberanía y Seguridad Alimentaria y Nutricional.

3.1. Comités de Desarrollo Municipal

De conformidad a lo establecido en el art. 28 numeral 7 de la Ley 40 y 261 Ley de Municipios, en cada municipio, se deberá integrar un Comité de Desarrollo Municipal (CDM)¹⁹⁴, para cooperar en la gestión y planificación del desarrollo económico y social de su respectivo territorio.

El CDM, es una instancia de carácter consultivo del Gobierno Local, estos deben estar integrados por representantes de los Ministerios con presencia en el territorio, de los entes autónomos, de los gobiernos regionales o municipales, de las diferentes asociaciones de la sociedad civil y asociaciones religiosas, de cada una de las cámaras empresariales, confederaciones sindicales, cooperativas y las de productores, de cada uno de los partidos políticos con representación parlamentaria, de las asociaciones de pueblos y comunidades indígenas y cualquier otro a criterio del Poder Ejecutivo o del Alcalde.

El Artículo 52 de la Ley 475¹⁹⁵ establece las funciones del CDM, las cuales por su naturaleza son afines a las funciones administrativas de las COMUSSAN, que anteriormente explicamos.

¹⁹⁴ Estos comités surgen como una necesidad de la población de presentar sus necesidades ante las autoridades, a fin de que al momento de elaborar el plan de inversión municipal estos contengan las principales necesidades de la población, estos comités también constituyen un espacio de promoción de la participación ciudadana y de articulación de esfuerzos para el desarrollo municipal.

¹⁹⁵ Ley No. 475. Ley de Participación Ciudadana, publicada en La Gaceta-Diario Oficial No. 241, de 19 de Diciembre del 2003.



Al respecto, según nuestras comparaciones, las funciones administrativas en las que coinciden con las COMUSSAN, son que ambas poseen funciones de evaluación o control y planificación, las cuales son indispensables para el funcionamiento de una y otra, sin embargo estos CDM, no están, según la ley facultados para realizar funciones de coordinación, a como lo están las COMUSSAN.

Los CDM¹⁹⁶ y los otros espacios interinstitucionales, surgen como consecuencia de un proceso en el que se incluye a la población, construyendo espacios, que sirvan como intermediarios entre la sociedad civil, Estado y empresa privada¹⁹⁷, de igual forma una de las principales características de las COMUSSAN es la inclusión de estos actores estatales, lo cual puede a nuestro juicio crear algún tipo de conflicto competencial y funcional.

Las mesas de concertación o comisiones de trabajo de un CDM, constituyen la instancia operativa donde participan la representación de la oferta y la demanda, se conforman de forma voluntaria, funcionan como la gran asamblea del comité y proponen al gobierno municipal y al CDM la visión de desarrollo del municipio concertada, los ejes potenciales, líneas estratégicas, programas y proyectos¹⁹⁸. A diferencia de las COMUSSAN, que son conformadas por imperio de Ley, es decir con carácter de obligatoriedad, nacen en el seno del Gobierno municipal, deciden, tienen el carácter de mesa de trabajo, a este punto se asemejan al CDM.

¹⁹⁶ Consideramos que los CDM, son un órgano que permite tener acceso y conocimiento de los problemas que afectan a la población, por ende, existe una coordinación directa con los ediles, que implica una coo-responsabilidad con la cual se lograra un desarrollo sostenible.

¹⁹⁷ SERRA V., Luis. (2010). El Comité de Desarrollo Municipal de Kukra Hill, Una experiencia de concertación entre el Estado y la Sociedad Civil. Obtenido el 13 de Julio de 2011, en: [www.redlocalnicaragua.org/files/doc/1290444137_CDM final Small Res.pdf](http://www.redlocalnicaragua.org/files/doc/1290444137_CDM%20final%20Small%20Res.pdf), p. 12.

¹⁹⁸ MARTINEZ M., Víctor S. (2006). Desempeño Ambiental de la Alcaldía Municipal y de la Comisión Ambiental Municipal de los Municipios de Muy Muy, Matiguas y Rio Blanco, Cuenca del Rio Grande De Matagalpa, Nicaragua. Obtenido el 13 de Julio de 2011, en: <http://cenida.una.edu.ni/Tesis/tnp01m385d.pdf>.



La formación de estas mesas debe responder a la problemática puntual o a las potencialidades de cada municipio, enfocadas en cuatro ejes temáticos del desarrollo: social, económico, ambiental e institucional. Estas mesas deben ser coherentes con las comisiones internas que por ley están definidas a ser organizadas en el concejo municipal. Esto implica que los miembros de las comisiones internas del concejo municipal deben incorporarse a las mesas de concertación o comisiones de trabajo correspondientes¹⁹⁹. En esto difieren las COMUSSAN ya que atienden exclusivamente, temas de soberanía y seguridad alimentaria y nutricional, además la responsabilidad de integrarse a estas recae en los Alcaldes.

Es decir que la finalidad del CDM es contribuir a la definición, ejecución y evaluación de la visión de desarrollo concertado, políticas, planes y estrategias que contribuyan al desarrollo del municipio garantizando la interacción activa de la sociedad civil y el gobierno municipal.²⁰⁰

Estos Comités están íntimamente relacionados con las COMUSSAN puesto que son al igual que ellas, órganos de consulta y de decisión en los cuales según los planteamientos que realizan sus miembros, se definen las estrategias, planes y proyectos a ejecutar en los cuales el pueblo actúa como el principal redactor de los mismos.

Además las principales funciones administrativas de los CDM son presentar estrategias, evaluar, emitir opinión, las cuales también realizan las COMUSSAN, por tanto, estas actúan como órganos colegiados de coordinación.

¹⁹⁹ *Ibíd.*, loc. cit.

²⁰⁰ *Ibíd.* p. 32.



Al revisar la legislación²⁰¹ encontramos además que las COMUSSAN están adscritas a estos CDM, sin embargo en la práctica podemos notar que estos consejos no se subsumen, sino que son órganos completamente independientes el uno del otro y adquieren carácter consultivo y participativo por las funciones que se les delegan a una y otra, lo que nos lleva a concluir que son órganos de decisión y participativos.

3.2. Defensoría de las Niñas, Niños y adolescentes

El art. 1 de la Ley 351 afirma que la Defensoría de las Niñas, Niños y Adolescentes, como un servicio del Consejo Nacional de Atención y Protección Integral a la Niñez y la Adolescencia tendrá como objetivo la promoción, defensa y resguardo de los derechos de la niñez y adolescencia reconocidos en el Código de la Niñez y la Adolescencia y demás leyes de la República²⁰².

Este Consejo, según el art. 2 de la Ley 351, estará adscrito a la Presidencia de la República y funge como instancia de articulación entre las instituciones de gobierno y de coordinación con los otros poderes del Estado, la sociedad civil organizada que trabaja con niñez y adolescencia. Es decir, esta Defensoría resguarda el cumplimiento de los derechos de niñas, niños y adolescentes, desde las instituciones del Estado, del Gobierno y de organismos no gubernamentales. Uno de estos derechos, es el derecho a la alimentación, que a pesar de ser un derecho humano, reconocido internacionalmente y recogido en nuestra Constitución, los Gobiernos no han hecho énfasis en resguardarlo, a fin de que los niños, niñas y adolescentes, gocen de los beneficios que este les genera.

²⁰¹ Ley No. 693. Ley de Soberanía y Seguridad Alimentaria, publicada en La Gaceta, Diario Oficial No. 133, de 16 de Julio del 2009.

²⁰² Ley No. 351. Ley de Organización del Consejo Nacional de Atención y Protección Integral a la Niñez y a la adolescencia y la defensoría de las Niñas, Niños y adolescentes, publicada en La Gaceta-Diario Oficial No. 102, de 31 de Mayo de 2000.



Este Consejo y la Defensoría, deben cumplir con los principios de interés superior del niño y la niña, de igualdad y no discriminación, protección, formación integral y participación consignados en la Convención Internacional de los Derechos del Niño y en el Código de la Niñez y la Adolescencia²⁰³. Además deben velar por el crecimiento integral de la niñez, fortaleciendo sus esfuerzos por coordinarse, con instituciones que están orientadas a dar respuesta a esta problemática, como es promover el acceso de la niñez y adolescencia a la alimentación adecuada.

Además esta defensoría ejerce funciones administrativas de planificación y coordinación, al igual que las COMUSSAN, destacamos la función de coordinación, ya que con esta es donde se ejerce primordialmente un vínculo directo entre ambas comisiones.

La Defensoría de las Niñas, Niños y Adolescentes debe trabajar de manera conjunta con la CONASSAN, para ejercerá una defensa institucional y social de los derechos fundamentales de éstos, desde las distintas dependencias del Gobierno central, municipal, de las Regiones Autónomas y las organizaciones no gubernamentales.

Esta Defensoría, se interrelaciona con las COMUSSAN por cuanto estas, tienen la función administrativa de coordinar esfuerzos con las instituciones que ejecuten programas de genero, o que en otras palabras benefician a la población, la defensoría a su vez establece la función administrativa de coordinación cuando nos habla de coordinar acciones con instituciones que desarrollan proyectos de derechos humanos, a este punto cabe mencionar que el derecho a la alimentación es un derecho humano y entre los mas vulnerables encontramos a la niñez, mujeres y tercera edad, por tanto la relación principal que existe es la coordinación de acciones a favor de la niñez, en pro de procurarles un derecho humano inalienable como lo es el derecho a la alimentación.

²⁰³ Véase art. 3 Ley 351. Ley de Organización del Consejo Nacional de Atención y Protección Integral a la Niñez y la adolescencia y la defensoría de las niñas, niños y adolescentes.



Si ambas no logran aunar esfuerzos, no pueden cumplir con las funciones principales de ambas comisiones por lo que es necesario que actúen como órganos colegiados, para el fin que ambas persiguen, el bien común.

3.3. Comisión Municipal de la Juventud

La ley 392²⁰⁴, en su art. 23, crea como mecanismo e instancia para la participación juvenil, una instancia propia de la Juventud de Nicaragua, la cual es la Comisión Nacional de la Juventud de Nicaragua (CNJ), el cual esta organizado a nivel de Consejos Municipales, Regionales y redes Departamentales, que tienen carácter de cuerpo colegiado, en representación de las organizaciones y organismos no gubernamentales que trabajan con la juventud, además establece como instancias estatales para la juventud, aquellas de coordinación que integra el presidente de la República, con las instituciones gubernamentales que desarrollan programas y proyectos dirigidos a la juventud finalmente, son instancias mixtas las que se creen entre organismos locales, regionales, nacionales de la juventud y de éstos con las instancias estatales.

Por otra parte el Artículo 40 del Reglamento a la 392²⁰⁵ establece que a nivel local, los Consejos y Cabildos Municipales, serán los espacios de participación juvenil en el ámbito municipal, donde las organizaciones juveniles tendrán participación en asuntos de: Gestión de asuntos locales, Incidencia para el fortalecimiento de la gestión municipal, integración de los jóvenes a las brigadas de protección del medio ambiente, propuestas a través de las instancias correspondientes, anteproyectos de ordenanzas y/o resoluciones sobre temas propios de la juventud, desarrollo de proyectos juveniles y

²⁰⁴ Ley No. 392. Ley de Promoción del Desarrollo Integral de la Juventud, publicada en la Gaceta-Diario Oficial No 126, de 04 de Julio del 2001.

²⁰⁵ Decreto 25-2002. Reglamento a la Ley 392, Ley de Promoción del Desarrollo Integral de la Juventud, publicado en la Gaceta, Diario Oficial No. 56, de 21 de Marzo de 2002.



consecución de recursos que fomenten actividades de desarrollo. Como anteriormente señalamos el derecho a la alimentación constituye, un derecho esencial de los jóvenes, por tanto en este punto, es donde se relacionan estas comisiones con las COMUSSAN.

Estas funciones que ejerce, solamente se vinculan con las COMUSSAN, por cuanto planifican lo referente a proyectos orientados al desarrollo de la juventud, pero no ejecutan funciones administrativas de control o coordinación.

Las COMUSSAN son instancias inclusivas, en las que se trata de reunir a la mayor parte de los sectores poblacionales del municipio, por tanto la juventud como parte significativa de los mismos deben integrarse de una u otra forma a ellas, esta afirmación se ajusta con lo señalado en la ley 392, que establece la participación de los jóvenes en la promoción y aplicación de políticas institucionales, nacionales, locales o regionales que desarrollen estrategias, programas a largo, mediano y corto plazo, que mejoren las condiciones de vida de este segmento poblacional, a través de condiciones que permitan su incorporación a la vida productiva, a los planes de desarrollo, así como establecer las modalidades para la consecución de recursos que faciliten el desarrollo de esas políticas²⁰⁶.

La legislación, faculta a los jóvenes, para que estos incidan en la gestión municipal, permitiéndoles que emitan sugerencias, críticas y denuncias a la misma para un mejor desempeño en sus funciones, por lo tanto la Comisión de la Juventud adquiere carácter participativo y de consulta, puesto que recibe la facultad de crear políticas de desarrollo para que estas sean presentadas e incorporadas al plan de desarrollo. De igual forma las resoluciones emanadas de las COMUSSAN, deben de alguna manera ser incorporadas a las políticas municipales, como base fundamental para aumentar su desarrollo.

²⁰⁶ Véase, Ley 392, art. 2 inc. 2.



Además la Ley²⁰⁷ ordena a los entes ya sea regional, departamental o local, incorporar a los jóvenes a las diferentes carteras o espacios interinstitucionales e institucionales, a la vez que estos jóvenes organizados tengan incidencia en las diferentes gestiones. Por tanto estos llegarán de alguna manera a formar parte de las COMUSSAN, ya que al pertenecer a un sector importante de la población no pueden quedar excluidas, de la organización interna de las mismas, puesto que sus ideas deben ser tomadas en cuenta al momento de la planificación de estrategias.

3.4. Gabinetes del Poder Ciudadano

La Constitución Política de 1987²⁰⁸ estableció como un principio fundamental que:

“La soberanía nacional reside en el pueblo y la ejerce a través de los instrumentos democráticos, decidiendo y participando libremente en la construcción y perfeccionamiento del sistema económico, político y social de la nación”

“El poder político lo ejerce el pueblo por medio de sus representantes... y también podrá ejercerlo de manera directa”.

Estos son, los principios fundamentales del carácter representativo y participativo de nuestro sistema democrático constitucional.

Este principio fundamental de la democracia participativa y representativa, ha sido desarrollado mediante un sin número de leyes, decretos-leyes, decretos, reglamentos, acuerdos y resoluciones a nivel local, departamental, regional y

²⁰⁷ Ver Ley 392. Art. 22.

²⁰⁸ Véase Constitución Política de la República de Nicaragua, Título I, Capítulo I, art. 2.



nacional, con el objeto de promover al ciudadano como un sujeto activo y participativo en la vida pública de la nación²⁰⁹.

Los Gabinetes o Consejos de Poder Ciudadano (GPC/CPC), son estructuras políticas con democracia participativa y directa, con la finalidad de que estos ejecuten las políticas administrativas, facultadas por el presidente de la república y que a la vez otorga la Constitución Política para que cada uno de los y las nicaragüenses combatan contra la pobreza para erradicar el desempleo y por ende el hambre²¹⁰. Las COMUSSAN son así mismo, instancias en las cuales se pretende haya una inclusión de la población en sus diferentes niveles, además el derecho a la alimentación se encuentra consagrado en la Constitución Política, como un mecanismo para que el mismo Estado, promueva planes y proyectos que beneficien a la población.

Estos Gabinetes del poder ciudadano, como hemos expresamos anteriormente, están creados a nivel departamental, municipal, comunitarios y además de tener participación directa, deliberan y deciden en las gestiones de las políticas administrativas del Presidente de la República; sin embargo aunque el decreto entro en vigencia en el año 2007, a la fecha no se encuentra reglamentado, lo cual nos impide realizar un análisis de sus funciones, no obstante, en la practica estos Gabinetes tienen incidencia en los asuntos políticos del municipio, a tal punto, que como expresamos estos se consideran órganos de consulta y decisión.

Por consiguiente, no podemos dejar de relacionarlos con las COMUSSAN, que al igual que ellos, son órganos de decisión y consulta, además sus decisiones influyen en las políticas municipales, ya que al debatir la problemática de soberanía y seguridad alimentaria y nutricional, estos al conocer de manera directa la opinión de los ciudadanos, pueden ofrecer posibles soluciones, que deben ser acordes a las necesidades planteadas.

²⁰⁹ Véase Decreto 112-2007. Decreto Creación de los Consejos y Gabinetes del Poder Ciudadano, publicado en la Gaceta Diario Oficial No. 230 de 29 de Noviembre de 2007.

²¹⁰ Véase art. 1 del Decreto 112-2007.



Estos GPC, están conformados como estructuras políticas de gobierno y como bases estructurales, para que estos se organicen y participen en la planificación de estrategias políticas y gubernamentales de manera directa e indirecta, con incidencia en el plan de desarrollo del Presidente de la República. La planificación, es una función administrativa, que le corresponde también a las COMUSSAN, es pues, una tarea de ambas organizaciones, crear mecanismos mediante los cuales, se coordinen de modo que unifiquen estrategias y ejecuten los objetivos trazados con miras a favorecer a la población.

Al igual que las COMUSSAN, el Gabinete Nacional de Poder Ciudadano es el resultado de un proceso organizativo desde las bases de nuestro pueblo, por lo tanto se establecen en niveles municipal, departamental, regional y Nacional²¹¹, en todas estas áreas según la legislación de Nicaragua deben estar instaurados, sin embargo para evitar conflictos competenciales, es necesario la creación de el reglamento para los GPC, en el que se debe señalar una función eminentemente coordinadora que facilite y evite la reduplicación de esfuerzos en pro de la soberanía y seguridad alimentaria y nutricional.

3.5. Consejo Educativo Municipal

La ley 413²¹² en su artículo 4, crea para organizar la participación del municipio en la educación, el Consejo Educativo Municipal (CEM) como una instancia que velará por la buena marcha de la educación en su jurisdicción y como órgano de consulta en materia educativa y arbitraje en los casos que señale la ley o su reglamento.

²¹¹ Véase art. 5 del Decreto 112-2007.

²¹² Ley No. 413. Ley de Participación Educativa, publicada en La Gaceta-Diario Oficial No 56, de 21 de Marzo del 2002.



En el Consejo Educativo Municipal, participarán eminentemente autoridades municipales, del Consejo Municipal, el Delegado del MINED y representantes de los Consejos Directivos Escolares del Municipio, los cuales estarán integrados en forma representativa²¹³. Estas autoridades inciden en las decisiones de la municipalidad, en las COMUSSAN tienen la misma función, por lo que consideramos que son órganos locales por el ámbito mismo de su aplicación.

Las funciones del CEM²¹⁴ son de apoyo, de fomento, dirimir conflictos, entre otras, a primera vista estas funciones no se corresponden con las funciones de las COMUSSAN, sin embargo, al tener estos consejos incidencia a nivel municipal, se convierten en objeto de apoyo para las mismas, ya que uno de los ejes fundamentales de la seguridad alimentaria esta relacionado con la educación.

Estos CEM, solo se enlazan con las funciones de la COMUSSAN, por cuanto planifican a nivel municipal programas referidos a seguridad alimentaria y nutricional, sin embargo la función de control o evaluación y la función de coordinación las ejecutan solamente las COMUSSAN.

Este CEM, tiene la obligación de incluir en la planificación educativa municipal, temas de soberanía y seguridad alimentaria y nutricional, para que desde una edad temprana, la niñez adquiera conciencia de la importancia del cumplimiento de este derecho, y también de la necesidad de la inclusión del mismo en la vida cotidiana, ya que como anteriormente mencionamos la seguridad alimentaria en sus cuatro ejes, considera primordial la educación para afianzar este derecho.

²¹³ Ver Art. 10, Ley 413.

²¹⁴ Ver Art. 12, Ley 413.



El reglamento de la Ley 413²¹⁵, estipula que el CEM, es la instancia de la sociedad civil que vela por la buena marcha de la educación en el municipio. Por lo tanto podríamos decir que es un órgano de consulta, asesoría en materia educativa y apelación o arbitraje en los casos de conflictos de los Consejos Directivos Escolares²¹⁶.

El reglamento de la Ley 413²¹⁷, añade dos funciones a los CEM, que están dirigidas primordialmente a elección y consulta, pero la relación fundamental con las COMUSSAN estriba en su carácter de órgano local, con incidencia en educación, como uno de los ejes fundamentales de la soberanía y seguridad alimentaria y nutricional.

Este CEM se vincula además con las COMUSSAN, al plantear en una de sus funciones el fomento del desarrollo educativo en el ámbito de su competencia, lo cual es equivalente a la función de planificación, que corresponde a las COMUSSAN de asegurar mecanismos efectivos de planificación para el desarrollo de acciones que garanticen la soberanía y seguridad alimentaria, en ella se establecen también, que deben involucrarse a las instituciones relevantes al tema de soberanía y seguridad alimentaria, en este caso el CEM, es una de las instituciones involucradas en la temática, puesto que, para cambiar la cultura alimenticia, es necesaria una educación integral desde la infancia en la que se haga una concientización del tema.

Las autoridades educativas tienen en sus manos la obligación de brindar a la población a su cargo, las herramientas para que estas cambien su cultura alimentaria, al crear a lo interno una reglamentación por ejemplo: los kioscos escolares, están contribuyendo con la función de planificar mecanismos efectivos para asegurar la soberanía y seguridad alimentaria y nutricional.

²¹⁵Decreto 46-2002. Reglamento de la Ley de Participación Educativa, publicado en la Gaceta, Diario Oficial No 95, de 23 de Mayo de 2002.

²¹⁶ Ver Art. 12, Decreto 46-2002.

²¹⁷ Véase art. 90, Decreto 46-2002.



Concluimos que son órganos colegiados que deben trabajar juntos para lograr una cultura alimentaria integral que nos beneficie a corto plazo y permita el pleno desarrollo de las funciones de una y otra comisión.

3.6. Comisión Municipal de Soberanía y Seguridad Alimentaria y Nutricional.

En el artículo 64 del Reglamento de la Ley de Municipios²¹⁸, se define que las Comisiones Municipales, son cuerpos colegiados auxiliares del Concejo Municipal, integrado por Concejales y asistidos por funcionarios municipales u otras personas. En este sentido, los concejos municipales conformados por diez o más miembros, deben integrar al menos tres comisiones permanentes (Comisión de Finanzas, Presupuesto e Infraestructura, Comisión de Asuntos Sociales, Comisión de Gobernabilidad) y cuantas comisiones especiales sea necesario para su mejor funcionamiento.

Las tres comisiones permanentes se crean mediante el Reglamento Interno de Organización y Funcionamiento del Concejo Municipal, en el cual se establece el mandato y funciones de las mismas. Además de estas, el Concejo puede crear otras Comisiones Permanentes en su Reglamento Interno de Organización y Funcionamiento. Las Comisiones Especiales, son creadas por el Concejo a través de Ordenanzas, para atender problemas específicos que se presenten o para dictaminar normas que por su importancia para la localidad demanden este tipo de Comisión²¹⁹.

La Naturaleza jurídica de las COMUSSAN no deriva de las comisiones permanentes, ni especiales del consejo municipal, más bien es una comisión independiente de los mismos, pero que tiene como actores principales a los representantes de las alcaldías de cada municipio.

²¹⁸ Véase Decreto No. 52-97. Reglamento a la Ley de Municipios, publicado en La Gaceta, Diario Oficial No. 171, de 08 de Septiembre de 1997.

²¹⁹ Véase Art. 66, 67 Decreto No. 52-97. Reglamento a la Ley de Municipios.



La Ley 786²²⁰, Ley de Reforma y adición a la ley de Municipios, establece en su art. 34 en lo que respecta a las funciones del Vice Alcalde, que es el funcionario competente para dirigir y coordinar el área de Medio Ambiente. Sin embargo a manera de ejemplo en el municipio de León, quien dirige y coordina el tema de las COMUSSAN es el Alcalde Municipal.

Las COMUSSAN son órganos colegiados, de naturaleza consultiva que como mencionamos anteriormente son creadas por la Ley 693, de Soberanía y Seguridad Alimentaria y Nutricional, según nuestro punto de vista esta no corresponde a una comisión perteneciente al Consejo Municipal, sin embargo es de obligatorio cumplimiento su creación, puesto que, lo mandata la Ley y surge como una necesidad de dar respuesta a las políticas implementadas por el gobierno, en su afán de contribuir al primer Objetivo de Desarrollo del Milenio, como lo es erradicar el hambre y la pobreza.

Esta comisión es mas bien un órgano descentralizado en la que se abordan temas correspondientes a Soberanía y Seguridad Alimentaria y Nutricional, pero que a la vez incorpora a los principales actores estatales como Ministerios, Organizaciones no gubernamentales y población en general, para que estos discutan y aprueben proyectos que favorezcan este sector y sirvan como medio para alcanzar los objetivos propuestos en la Cumbre Mundial de la Alimentación.

Las funciones principales de estas COMUSSAN, según el art. 25 de la Ley 693, son coordinar esfuerzos de articulaciones de acciones públicas, orientadas a elaborar programas con equidad de genero que aseguren la soberanía y seguridad alimentaria, asegurar mecanismos de planificación y evaluación para desarrollar acciones que garanticen la soberanía y seguridad alimentaria con la

²²⁰ Ley 786, Ley de reforma y adición a la Ley N° 40, Ley de Municipios. Publicado en La Gaceta, Diario Oficial N° 47, de 9 de Marzo de 2012.



participación de los actores relevantes al tema, establecer coordinación permanente con los COTESSAN y solicitar apoyo técnico a la SESSAN para la implementación del SINASSAN.

Estas funciones se interrelacionan con algunas de las funciones que corresponden a su vez a los CDM, la defensoría de las Niñas, niños y adolescentes, la Comisión Municipal de la Juventud, los GPC y los CEM, como explicamos anteriormente todas ellas de una u otra manera se encuentran íntimamente ligadas, ya que debe existir una coordinación entre las mismas para que puedan desarrollarse los proyectos de soberanía y seguridad alimentaria que plantean las COMUSSAN. Esta relación la podemos encontrar claramente en la gráfica N° 1 de las funciones de las Comisiones Municipales en materia de SSAN, que se encuentra en los anexos de esta investigación monográfica.

Para comprender mejor que funciones específicamente realizan las COMUSSAN, y cual es la relación que estas guardan con cada una de las comisiones, las explicaremos brevemente a continuación.

Con los CDM, tienen en común la función de planificación, evaluación o control, cuando en sus leyes respectivamente les mandata a ambas para que formen parte de la evaluación de los informes presentados por la municipalidad, así mismo deben conocer sobre la partida presupuestaria asignada a cada municipio, es decir cuánto se utilizó y para qué se utilizaron esos fondos. Además si se cumplieron con los mecanismos efectivos para lograr una inclusión de programas de seguridad alimentaria que estipula la Ley 693.

Respecto a la Defensoría de las niñas, niños y adolescente, para ambas están asignadas las funciones de coordinación, estas comisiones persiguen igualmente el fin de establecer una mejor organización institucional. De tal manera que sea garantizado para los niños, niñas y adolescentes el derecho a la alimentación adecuada.



La Comisión Municipal de la Juventud se vincula únicamente con la función de planificación de las COMUSSAN, ya que les corresponde la planificación de programas que en conjunto desarrollen técnicas y metodologías orientadas a la consecución del derecho a la alimentación de la juventud, ambas tienen la obligación de participar en la gestión pública de las municipalidades proponiendo para ello programas y proyectos que fomenten este derecho.

Aunque los GPC, no posean una reglamentación legalmente establecida en un decreto como funciones específicas, estas se encuentran estrechamente vinculadas con las COMUSSAN ya que son órganos de decisión y consulta con incidencia municipal, por tanto se vinculan en este aspecto, además podemos afirmar con certeza que al momento de planificar estrategias, coordinar esfuerzos y ejecutar funciones de control o evaluación, estas son las instancias más adecuadas para realizarlas por tanto no podemos dejar de establecer un vínculo entre ambas comisiones.

Finalmente el CEM, ejecuta al igual que las COMUSSAN la función de planificación, ya que al elaborar la propuesta de trabajo de los centros de estudio estas deben presentar un plan en el cual se debe incluir a la seguridad alimentaria como un eje fundamental de la educación, puesto que el Ministerio de Educación es la base para que la sociedad haga conciencia sobre esta problemática, es ahí donde converge la articulación de acciones entre ambas comisiones, para que de una u otra manera se logre incluir en la educación la concientización sobre la importancia de la soberanía y seguridad alimentaria y nutricional, como ejemplo mencionamos la implementación de los huertos escolares, programa que ha fortalecido los conocimientos de los estudiantes respecto a la importancia de una buena alimentación.

Consideramos necesario hacer mención de la Comisión Nacional de Lactancia Materna, la cual según la Ley 295, fue establecida a nivel nacional, sin embargo no existe una comisión a nivel municipal, que nos permita hacer un vínculo con las COMUSSAN; sin embargo la creación de esta comisión a nivel local es de vital importancia puesto que la leche materna es el primer nutriente



del ser humano, por tanto desde el primer momento de nuestra existencia ejercemos el derecho a la alimentación. Al negarnos este derecho están violentando nuestro derecho a la vida. También consideramos de igual manera que esta comisión debería formar parte de las COMUSSAN, por los motivos antes indicados.

Como anteriormente mencionamos, las características de las COMUSSAN, no consideramos oportuno reiterarlas, sin embargo son un mecanismo apropiado para resolver la problemática de seguridad alimentaria, no obstante a la actualidad no se le esta dando la importancia debida a nivel municipal, ya que a nuestro juicio las mismas no han sido conformadas de la manera que lo estipula la ley. En este municipio de León, actualmente las COMUSSAN están en un proceso de creación, sin embargo los actores involucrados no han llegado a un consenso para su conformación, ya que, observamos que cada Ministerio desarrollaba la temática según sus intereses lo cual dista, de unificar esfuerzos como lo estipula la Ley 693.

Empero a nivel sectorial la CIUSSAN, como parte de los COTESSAN, esta implementando en cada una de las universidades que la integran, programas para dar a conocer la temática de soberanía y seguridad alimentaria, incluyendo la misma en el correspondiente pensum académico de cada una de ellas, como es el caso de la UNAN – Managua, en nuestro caso como UNAN – León, la oficina de Proyección Social, esta desarrollando una serie de investigaciones para ampliar los conocimientos y concientizar del tema a la comunidad universitaria.



CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

El derecho a la alimentación, es el derecho a tener acceso, individual o colectivamente, de permanente, a una alimentación cuantitativa y cualitativamente adecuada y suficiente, y a los medios necesarios para producirla, de forma que se corresponda con las tradiciones culturales de cada población y que garantice una vida física y psíquica satisfactoria y digna para cada ser humano.

El derecho a la alimentación es un derecho humano, de carácter complejo, en consecuencia, se relaciona de manera interdependiente con los otros derechos humanos, en particular, el derecho a la educación, a la salud, al salario digno, entre otros, sin embargo, para que una persona ejerza este derecho debe haber, una buena estructura y funcionamiento de las diferentes instituciones del Estado y actores no gubernamentales.

El papel de los distintos actores en el derecho a la alimentación, permite que juntos en representación de nuestro Parlamento, Gobierno, Instituciones del Estado, incluidos Gobiernos municipales y regionales y Organizaciones sociales, puedan contribuir a superar debilidades institucionales, fortaleciendo de esta forma los sistemas nacionales de seguridad alimentaria y nutricional.

De esta manera se logrará la armonización de actores y recursos, y se forjará una mayor voluntad política de los tomadores de decisión a nivel nacional o en el nivel municipal, en cuestiones como la articulación, coordinación, complementariedad, sensibilización, capacidades técnicas y metodológicas que son necesarias para el proceso de fortalecimiento institucional, que asegure la soberanía y seguridad alimentaria y nutricional en nuestro país en el marco del derecho a la alimentación.

Podemos concluir que existe seguridad alimentaria cuando todas las personas tienen en todo momento acceso físico, social y económico a suficientes alimentos inocuos y nutritivos para satisfacer sus necesidades alimentarias, y



sus preferencias en cuanto a los alimentos, a fin de llevar una vida activa y sana.

Por consiguiente, existe inseguridad alimentaria cuando las personas no disponen de acceso físico, social o económico a los alimentos, en el sentido en que se ha definido anteriormente.

Para que la población alcance este derecho, es necesario que en la práctica se garantice el derecho a la alimentación, mediante la creación de un marco jurídico independiente, en el que las personas dispongan de acciones eficaces, cuando no puedan ejercerlo.

La seguridad alimentaria en Nicaragua, la encontramos en la Constitución Política y en la Ley 693, esta última, relativamente reciente, por tanto, en la mayoría de los municipios del país, se encuentran planificando la forma de integración de las COMUSSAN examinando además, la manera de implementar programas de SSAN que sean incluidos en cada ministerio del Estado.

La administración del Estado en Nicaragua, esta organizada en niveles regional, departamental y municipal, la administración regional la ejercen las autoridades de las comunidades de las Regiones Autónomas del Atlántico, Norte y Sur, la Departamental es ejercida por la cabecera municipal y la municipal por los gobiernos locales a través de las alcaldías de cada municipio.

Sin embargo a pesar de esta división administrativa, según nuestro punto de vista, es al gobierno nacional al que le corresponde administrar de manera general todo lo correspondiente a las mismas, por tanto no podemos hablar de una administración descentralizada, aunque las leyes estipulen a las Alcaldías por ejemplo, como un ente autónomo, sabemos que en la práctica no lo son, por tanto son dependientes del Estado mismo en cuanto a la aplicación de políticas públicas adoptadas y desarrolladas por el Gobierno.



Las funciones del Estado son aquellas que utiliza el Poder Público para cumplir con los fines que se proponen las cuales están orientadas, a regular los conflictos de intereses entre el Estado y los particulares y viceversa, por tanto son el principal medio para lograr mantener el equilibrio de un país, si estas no se ejecutan como están planificadas o no hay una coordinación entre los actores estatales no habrá por tanto un buen desarrollo de las mismas.

En Nicaragua, los encargados de aplicar o desarrollar programas orientados a SSAN son los representantes de ministerios del Estado vinculados con la misma, la función administrativa en esta materia, se da cuando estas instituciones coordinan, desarrollan, ejecutan en su ámbito respectivo, acciones que van encaminadas a elevar los índices de seguridad alimentaria en Nicaragua.

La función administrativa, es a nuestro juicio la principal función, en la que el Gobierno como principal dirigente del Estado, administra, dirige los distintos órganos e instituciones, con el fin de lograr la obtención de sus principales fines. El Presidente de la República es el encargado de ejecutar la función administrativa, siendo este quien administra, formula y ejecuta los fines encaminados al servicio de la colectividad.

Aunque el Poder Ejecutivo es el principal encargado de administrar, los demás poderes del Estado, también ejecutan funciones administrativas que no necesariamente tienen que entrar en conflicto con las demás funciones que realiza el Ejecutivo.

Los órganos estatales (Alcaldías Municipales), si bien es cierto poseen autonomía, en un nivel horizontal, es decir en cuanto a los diferentes órganos de igual competencia, están subordinados al superior jerárquico, ya que están encargados de desarrollar las políticas del gobierno, puesto que de los órganos a nivel municipal emanan los principales necesidades de la población. Es decir el Estado es la generalidad y los órganos son un nivel específico.



La naturaleza jurídica de las COMUSSAN, específicamente hablando, es la de un órgano descentralizado por territorio, puesto que según la doctrina sobre descentralización, se explica que ésta se da cuando la administración está referida a un sector territorial concreto, es decir a un espacio geográfico determinado, de tal manera que la administración pública (municipios), promueva soluciones a la situación socio económica de la región. Según nuestro punto de vista, este es un medio por el cual se da respuesta de manera rápida y eficaz a la problemática social de la comunidad, ya que, al estar las Alcaldías en constante contacto con la población, esta conoce de las necesidades básicas que tienen los habitantes de un municipio (principio de subsidiariedad), lo cual sin la ayuda de las Alcaldías, no podría materializarse al momento que el Gobierno formule programas y políticas orientadas al desarrollo de los mismos.

Según la doctrina, los órganos descentralizados solo son competentes para decidir y gestionar, lo cual en la práctica es concordante, puesto que el tener su propia autonomía técnica, científica y orgánica, facilita su funcionamiento. Por tanto consideramos que la naturaleza de las COMUSSAN proviene de este tipo de organización administrativa.

En consecuencia, todos los actos que de estas emanen, constituyen la base para la creación de mecanismos, para solventar las necesidades básicas de la población. La creación de estas Comisiones en el marco de la Ley 693 y su reglamento, apoyados financiera y técnicamente por la FAO, son indispensables para promover la participación activa de los ciudadanos, puesto que ellos conocen las necesidades locales y son parte fundamental para el desarrollo de planes comunitarios. Por ende, es obligación de los ciudadanos integrarse a la creación de estas Comisiones (COMUSSAN), ya que es tanto un derecho como un deber, para la población integrarse en la creación de éstas.

De lo anterior se desprende, que la creación de las Comisiones propuestas, es viable en nuestro país y significan un gran avance en las políticas de acción



pública para combatir el problema del hambre y la mal nutrición, fomentando iniciativas locales articuladas en materia de soberanía y seguridad alimentaria y nutricional.

A nuestro juicio, estas Comisiones tienen competencias propias, por cuanto el gobierno local, no incide de forma directa en las decisiones que adopte la misma, aunque si indirecta porque son parte de la misma. Asimismo son órganos decisorios y fiscalizadores, ya que permiten a sus miembros emitir opiniones, resolver y decidir sobre los planes, programas, proyectos y acciones estratégicas y operativas necesarias en el nivel local, para combatir el hambre y la mal nutrición en el municipio, a la vez son un medio de control a la actuación de la administración local.

Consideramos que las COMUSSAN, son órganos colegiados del nivel local, creadas por imperio de la ley (Ley 693), y en ella concurren representantes tanto del nivel local como de los Ministerios de Estado, así como, la debida participación de los Gabinetes del Poder Ciudadano y los Consejos del Poder Ciudadano, los cuales deben coordinarse, para lograr que las actividades planteadas se realicen de manera ordenada, de modo que beneficien a la población que depende de ellos.

Las funciones generales de las COMUSSAN están contenidas de manera expresa en el art. 25 de la Ley 693, es decir, a rango de ley están determinadas las facultades que tienen en su ámbito de competencia, estas funciones son: coordinar, planificar, evaluar y controlar, las cuales son eminentemente administrativas por su naturaleza misma.

La función de coordinación, es la primordial de las COMUSSAN, puesto que está dirigida a realizar esfuerzos entre los diferentes órganos que la integran, siendo esta un unificador de la toma de decisiones entre los mismos, a fin de llegar a un consenso en el que se discuta la problemática desde el punto de vista de cada sector, acorde a sus necesidades, tomando decisiones colegiadas para la lucha contra el hambre y la mal nutrición en el ámbito local.



Esta función la encontramos literalmente en el art. 25.a y c., los cuales establecen que las COMUSSAN deben coordinar y articular esfuerzos alrededor de las mismas, de modo que se puedan implementar y evaluar políticas, programas y proyectos, con equidad de género, además debe existir una coordinación permanente con los COTESSAN para asegurar la soberanía y seguridad alimentaria y nutricional de sus comunidades.

Siendo la planificación otra de las funciones administrativas de la COMUSSAN estas, por imperio de ley y de manera técnica elaboran estrategias, ya que están de cara a los problemas del hambre y la mal nutrición de cada municipio, de tal manera que estos puedan resolver directamente las problemáticas en esta materia.

Esta función la encontramos en la Ley 693, en el art. 25.b dirigida a garantizar la planificación de acciones y mecanismos que aseguren la SSAN en su circunscripción municipal, y que además incluyan la participación de la mayoría de los actores del municipio vinculados a ella.

La función de evaluación o control, la encontramos en el mismo arto.25.b, donde se faculta a las COMUSSAN, a evaluar los programas planificados en materia de SSAN, por tanto, ejercen una función de evaluación y control, que no solo corresponde a la entidad encargada para ello, sino que de una u otra manera a todos los que se encuentran involucrados en determinada actividad desde el nivel inferior hasta el superior, todos deben estar envueltos en el actuar de los funcionarios que ejecutan las obras que se les han encargado.

Es decir, esta función de control, se entiende como una manera de evaluar los factores sociales, humanos y culturales que afectan o benefician a los involucrados en él. El control es una función necesaria en la administración, pues, es un mecanismo que evita que el órgano administrativo abuse o se desvíe de las facultades a él otorgadas. También es importante porque establece medidas para corregir las actividades, de forma que se alcancen los



planes exitosamente, y se corrijan las desviaciones, para que no se vuelvan a presentar en el futuro.

Además de las funciones que se le asignan a las COMUSSAN, deben existir, como mencionamos anteriormente, una coordinación intersectorial y vinculante, con las demás Comisiones a nivel municipal, de manera que coordinadamente se edifique una nueva cultura alimentaria y se integren a la planificación de proyectos comunes que las beneficien.

Una de estas Comisiones que tienen un vínculo estrecho con las COMUSSAN, son los CDM, los cuales, al igual que las COMUSSAN, son instancias consultivas, deliberativas, de consenso y de participación a nivel local, cuyo objetivo esencial es el desarrollo municipal, en la que las instituciones Estatales están representadas, de modo que unifican esfuerzos para el fortalecimiento de la democracia participativa, en función de la creación de políticas de SSAN en el municipio.

Por tanto se vinculan, en las funciones de planificación y evaluación que están asignadas para cada una, ya que si ambas no unen esfuerzos, no pueden cumplir con las funciones relativas a SSAN, para lo cual se vuelve necesario que actúen como órganos colegiados, para el fin que ambas persiguen.

Por otra parte la Defensoría de los niños, niñas y adolescentes, se interrelaciona con las COMUSSAN ya que estas, tienen la función administrativa de coordinar esfuerzos con las instituciones que benefician a este sector poblacional, además, de ser vinculante cuando nos habla de coordinar acciones con instituciones que desarrollan proyectos de derechos humanos, en este caso el derecho a la alimentación como un derecho fundamental, por tanto la relación principal que existe es la coordinación de acciones a favor de la niñez, en pro de procurarles este derecho.

La Comisión Municipal de la Juventud, forma, de igual manera, parte esencial en la planificación de acciones en materia de SSAN, algunas funciones de la



misma abarcan planificación de programas juveniles para el desarrollo del municipio, en este caso se vinculan con las COMUSSAN, por que son instancias inclusivas, en las que se reúne a la mayor parte de los sectores poblacionales municipales, por ende los jóvenes deben formar parte de ellas.

La Comisión Municipal de la Juventud, adquiere carácter participativo y de consulta, al recibir la facultad de planificar estrategias para que estas sean presentadas e incorporadas al plan de desarrollo, al igual que las decisiones emanadas por las COMUSSAN.

Los Gabinetes del Poder Ciudadano, son al igual que las COMUSSAN, de creación reciente, sin embargo, como ya hemos mencionado, a estas instancias les hace falta un desarrollo normativo, y según entrevistas realizadas y el análisis del texto jurídico que los crea, evidentemente tienen un vínculo funcional, pero, no está bien determinado legalmente en cuanto funciones administrativas. Sin embargo, podemos relacionarla directamente con las COMUSSAN, puesto que en la práctica, son estructuras políticas de participación representativa, consultivas, de decisión, lo que las vincula con el funcionamiento de estas, ya que han servido como intermediarios a nivel municipal, aplicando las resoluciones que la municipalidad emite sobre la materia.

Las COMUSSAN y su relación con el Consejo Educativo Municipal (CEM), son un órgano que planifica acciones que garanticen la SSAN, en ellas se establece que deben involucrarse a las instituciones vinculadas a las mismas, en este caso, el CEM es una de las instituciones involucradas en ella, puesto que para cambiar la cultura alimentaria es necesario una educación desde la infancia, en la que se concientice sobre el tema, como ejemplo de ello citamos los huertos escolares, que funcionan en el marco del Programa Integral de Nutrición Escolar (PINE) del MINED, y de manera indirecta se retoman los ejes fundamentales de la SSAN, utilización biológica, accesibilidad, disponibilidad y consumo, por lo tanto, constituye un factor fundamental en la búsqueda del mejoramiento de los recursos económicos y humanos, que poseemos desde la



educación. Con estas acciones el CEM contribuye con la función de planificar mecanismos efectivos para asegurar la soberanía y seguridad alimentaria y nutricional.

Por consiguiente son órganos colegiados, que deben trabajar de manera armónica, para lograr un cambio en la cultura alimentaria, que nos beneficie a corto, mediano y largo plazo y permita el pleno desarrollo de las funciones de ambas.

A nuestro juicio, las COMUSSAN en materia de soberanía y seguridad alimentaria y nutricional, son órganos que materialmente tienen las funciones propias en esta materia, y las demás Comisiones antes referidas, deben coordinarse con éstas para acciones referidas al combate contra el hambre y la mal nutrición, sean éstas acciones en el ámbito educativo, de la juventud, niñez, adolescencia y otras.

Este vínculo que poseen con las demás Comisiones, debe ser coordinada, de modo que se fortalezcan como Órgano colegiado y evitar acciones ineficientes de la administración pública, y en el peor de los casos, contradictorias, que permita aprovechar los recursos humanos y financieros de manera más eficiente.



BIBLIOGRAFIA

LIBROS

ALVARENGA, Ivo P. Temas de Derecho Agrario y Reforma Agraria. Ed., San José, Costa Rica, Editorial Universitaria Centroamericana, 1977, 294 p.

CARROZA, Antonio. Teoría General e Institutos de Derecho Agrario. s.n.e., Buenos Aires, Argentina, Editorial ASTREA, 1990, 420 p.

COSCULLUELA MONTANER, Luis. Manual de Derecho Administrativo. 12^a Edición, Madrid, España, Civitas Ediciones S.L., 2001, 578 p.

ENTRENA CUESTA, Rafael. Curso de Derecho Administrativo, Volumen I. 9^a Edición, Madrid, España, Editorial Tecnos S.A., 1987, 450 p.

----- Curso de Derecho Administrativo, Volumen II. 2^a Organización Administrativa. Madrid, España, Editorial Tecnos S.A., 1987, 388 p.

ESCORCIA, Jorge Flavio. Derecho Administrativo (Primera Parte). León Nicaragua, Editorial Universitaria UNAN-León, 2002, 435 p.

----- Municipalidad y Autonomía en Nicaragua. s.n.e, León, Nicaragua, Editorial Universitaria UNAN-León, 1999, 511 p.

FRAGA, Gabino. Derecho Administrativo. s.n.e, México, D.F., Editorial Porrúa S.A., 1991, 506 p.

GARCIA DE ENTERRIA, Eduardo, et al. Curso de Derecho Administrativo. 4^a Edición, Madrid, España, Editorial Civitas S.A., 1986, 766 p.



GARRIDO FALLA, Fernando. Tratado de Derecho Administrativo, Volumen I (Parte General). 10ª Edición, Madrid España, Editorial Tecnos S.A., 1987, 478 p.

GIAMMATTEI AVILEZ, Jorge Antonio y GUERRERO GOMEZ, Mireya. Fundamentos Constitucionales Centroamericanos del Derecho Ambiental y Agrario. 2ª Edición, Managua, Nicaragua, Corte Centroamericana de Justicia, 1995, 109 p.

HERNÁNDEZ SAMPIERI, Roberto, et al. Metodología de la Investigación. 4ª Edición, México, McGraw-Hill Interamericana Editores S.A. de C.V., 2006, 863 p.

MASSART, Alfredo. Síntesis del Derecho Agrario. 2ª Edición, San José, Costa Rica, Ediciones Guayacán, 1993, 193 p.

----- Síntesis de Derecho Agrario, conferencias para Latinoamérica. 3ª Edición, Pisa, Italia, Ediciones ETS, 2001, 250 p.

PARADA, Ramón. Derecho Administrativo I, Parte General. 8ª Edición, Madrid, España, Ediciones Jurídicas Marcial Pons S.A., 1996, 803 p.

----- Derecho Administrativo II, Organización y Empleo Público. 7ª Edición, Madrid, España, Ediciones Jurídicas Marcial Pons S.A., 1993, 554 p.

PIURA LÓPEZ, Julio. Metodología de la Investigación Científica: Un Enfoque Integrador. Ed., Managua, PAVSA, 2006, 254 p.

PICADO VILLAGRA, Henry. Todo sobre municipalidad. s.n.e., León, Nicaragua, Editorial Universitaria UNAN-León, 2005, 425 p.



RIZO OYANGUREN, Armando. Manual Elemental de Derecho Administrativo. s.n.e., León, Nicaragua, Universidad Nacional Autónoma de Nicaragua, 1991, 434 p.

SALAS MARRERO, Oscar y BARAHONA ISRAEL, Rodrigo. Derecho Agrario. s.n.e., San José, Costa Rica, Publicaciones de la Universidad de Costa Rica, serie Ciencias Jurídicas y Sociales N° 22, 1973, 897 p.

SENDIN, Miguel Ángel y NAVARRO Karlos. La formación y consolidación del Derecho Administrativo Nicaragüense. Ed. Managua, Nicaragua. Hispamer, 2006, 272 p.

TUTTLE, James c. Los derechos humanos internacionales: El derecho y la práctica. Ed., México, N.O.E.M.A. Editores S.A., 1981, 237 p.

VILLABELLA ARMENGOL, Carlos Manuel. La Investigación y Comunicación Científica en la Ciencia Jurídica. s.n.e., Puebla, México, 2009, 304 p.

INVESTIGACIONES MONOGRÁFICAS

CURRAN ARGEÑAL, Jeannette. La función administrativa en Nicaragua. Tesis para optar al Título de Licenciada en Derecho. León, Nicaragua, UNAN-León. 1983.70 p.

ESLAQUIT CENTENO, Ana Carolina, et. al. Derechos fundamentales en Nicaragua principales formas de violación. Tesis para optar al Título de Licenciada en Derecho. León, Nicaragua, UNAN-León. 1997, 132 p.

MUÑOZ MENDEZ, Nancy Carina. La importancia de las entidades y órganos de consulta y de control jurídico y político, para la gobernabilidad de Guatemala, Tesis para optar al título de derecho, San Carlos, Guatemala Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales. 87 p.



SEQUEIRA CASTRO, Aleyda Carolina, et. al. Análisis de las principales instituciones jurídicas agrarias en Nicaragua. Tesis para optar al Título de Licenciado en Derecho. León, Nicaragua, UNAN-León. 1996, 72 p.

LEGISLACIÓN

LEGISLACIÓN NACIONAL

Constitución Política de la República de Nicaragua, y sus reformas. Publicada en La Gaceta, Diario Oficial N° 176, de 16 de Septiembre del 2010.

Ley 786. Ley de reforma y adición a la Ley N° 40, Ley de Municipios. Publicado en La Gaceta, Diario Oficial N° 47, de 9 de Marzo de 2012.

Ley N° 693. Ley de Soberanía y Seguridad Alimentaria. Publicada en La Gaceta, Diario Oficial N° 133, de 16 de Julio del 2009.

Ley N° 475. Ley de Participación Ciudadana. Publicada en La Gaceta-Diario Oficial N° 241, de 19 de Diciembre del 2003.

Ley N° 413. Ley de Participación Educativa. Publicada en La Gaceta-Diario Oficial N° 56, de 21 de Marzo del 2002.

Ley N° 423. Ley General de Salud. Publicada en La Gaceta-Diario Oficial N° 91, de 17 de Mayo del 2002.

Ley N° 392. Ley de Promoción del Desarrollo Integral de la Juventud. Publicada en la Gaceta-Diario Oficial N° 126, de 04 de Julio del 2001.

Ley N° 351. Ley de Organización del Consejo Nacional de Atención y Protección Integral a la Niñez y a la adolescencia y la defensoría de las Niñas, Niños y adolescentes. Publicada en La Gaceta-Diario Oficial N° 102, de 31 de Mayo de 2000.



Ley N° 295. Ley de Promoción, Protección y Mantenimiento de la Lactancia Materna y Regulación de la Comercialización de Sucedáneos de la Leche Materna. Publicada en La Gaceta-Diario Oficial N° 122, de 28 de Junio de 1999.

Ley N° 290. Ley de Organización, Competencia y Procedimiento del Poder Ejecutivo. Publicada en La Gaceta-Diario Oficial N° 102, del 03 de Junio de 1998.

Ley N° 40 y 261. Reformas e Incorporaciones a la Ley de Municipios. Publicada en La Gaceta, Diario Oficial N° 162, del 26 de Agosto de 1997.

Ley N° 217. Ley General del Medio Ambiente y los Recursos Naturales. Publicada en La Gaceta Diario Oficial N° 105, de 06 de Junio de 1996.

Decreto N° 74-2009. Reglamento a la Ley 693 Ley de Soberanía y Seguridad Alimentaria. Publicado en La Gaceta Diario Oficial N° 173, de 11 de Septiembre de 2009.

Decreto N° 112-2007. Decreto Creación de los Consejos y Gabinetes del Poder Ciudadano. Publicado en la Gaceta Diario Oficial N° 230 de 29 de Noviembre de 2007.

Decreto N° 08-2004. Reglamento de la Ley N° 475 Ley de Participación Ciudadana. Publicado en La Gaceta, Diario Oficial N° 32, de 16 de Febrero de 2004.

Decreto N° 001-2003. Reglamento a la Ley General de Salud. Publicado en La Gaceta, Diario Oficial N° 7 y 8, de 10 y 13 de Enero de 2003.

Decreto N° 46-2002. Reglamento de la Ley de Participación Educativa. Publicado en la Gaceta, Diario Oficial N° 95, de 23 de Mayo de 2002.



Decreto N° 25-2002. Reglamento a la Ley 392, Ley de Promoción del Desarrollo Integral de la Juventud. Publicado en la Gaceta, Diario Oficial N° 56, de 21 de Marzo de 2002.

Decreto N° 65-2000. Reformas al Decreto No.40-2000 Creador de la Comisión Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional. Publicado en La Gaceta, Diario Oficial N° 169, de 6 de Septiembre de 2000.

Decreto N° 63-2000. Reglamento General de la Ley de Organización del Consejo Nacional de Atención y Protección Integral a la Niñez y la Adolescencia y la defensoría de las niñas, niños y adolescentes. Publicado en la Gaceta, Diario Oficial N° 148, de 7 de Agosto de 2000.

Decreto N° 40-2000. De creación de la Comisión Nacional De Seguridad Alimentaria y Nutricional. Publicado en La Gaceta, Diario Oficial N° 92, de 17 de Mayo del 2000.

Decreto N° 71-98. Reglamento a la Ley 290 Ley de Organización Competencia y Procedimientos del Poder Ejecutivo. Publicado en la Gaceta, Diario Oficial N° 205 y 206, de 31 de Octubre de 1998.

Decreto N° 52-97. Reglamento a la Ley de Municipios. Publicado en La Gaceta, Diario Oficial N° 171, de 08 de Septiembre de 1997.

Decreto N° 44-95. Creación de la Comisión Nacional de Lactancia Materna. Publicada en La Gaceta Diario Oficial N° 121, de 19 de Junio de 1995.

Ordenanza Municipal N° 10-05-2012 de creación e instalación de la Comisión Municipal de Soberanía y Seguridad Alimentaria del Municipio de León, aprobada según certificación numero 432-12.



Ordenanza Municipal N° 06-2007. Modificación del presupuesto Municipal 2007, de la Alcaldía Municipal de San Lucas, Departamento de Madriz.

LEGISLACION Y POLÍTICAS INTERNACIONALES

Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas, Resolución N° 61-295 aprobada en Asamblea General de las Naciones Unidas, de 10 de Diciembre del 2007.

Declaración de la Cumbre Mundial sobre la Alimentación: Cinco Años Después. Cumbre Mundial Sobre la Alimentación. Roma, Italia, 10-13 de Junio, 2002.

Declaración de San José. XXIII Cumbre de Presidentes Centroamericanos. San José, Costa Rica, 11-12 de Abril, 2002.

Declaración de Panamá. Cumbre Iberoamericana de Ministros y Ministras de Salud. Ciudad de Panamá, 12-20 de Octubre, 2000.

Declaración del Milenio. Organización de Naciones Unidas (ONU). Nueva York, 10-13 de Septiembre, 2000.

Declaración de Roma Sobre la Seguridad Alimentaria Mundial. Cumbre Mundial Sobre la Alimentación. Roma, Italia, 13-17 de Noviembre, 1996.

Plan de acción de la Cumbre Mundial Sobre la Alimentación. Cumbre Mundial Sobre la Alimentación. Roma, Italia, 13-17 de Noviembre, 1996.

Declaración de Guatemala. Sistema de Integración Centroamericana (SICA). Ciudad de Guatemala, 27-29 de Octubre, 1993.

Declaración Mundial de la Nutrición. Organización de Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO). Roma, Diciembre, 1992.



Declaración mundial sobre la supervivencia, la protección y el desarrollo del niño. Organización de Naciones Unidas (ONU). Nueva York, 29-30 de Septiembre, 1990.

Convención de los Derechos del Niño. Organización de las Naciones Unidas (ONU). Resolución 44/25 aprobada en Asamblea General de las Naciones Unidas, Nueva York, 20 de Noviembre, 1989.

Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. Asamblea General de las Naciones Unidas, Resolución 2200 A (XXI), 16 de Diciembre, 1966.

Declaración Universal de los Derechos Humanos. Asamblea General de las Naciones Unidas, Resolución 217 A (III), Francia, Paris, 10 de Diciembre, 1948.

JURISPRUDENCIA

HUEMBES Y HUEMBES, Juan. Nuevo Diccionario de Jurisprudencia Nicaragüense. s.n.e., Managua, Imprenta Nacional de Managua D. N., 1971, 644p.

RAMOS MENDOZA, Josefina. Jurisprudencia Constitucional de Nicaragua 1913-2000, Tomo I, 1ª Edición, Managua, Xerox de Nicaragua S.A., 2001, 664p.

-----, Jurisprudencia Constitucional de Nicaragua 1913-2000, Tomo II, 1ª Edición, Managua, Xerox de Nicaragua S.A., 2001, 646p.

-----, Jurisprudencia Constitucional de Nicaragua 1913-2000, Tomo III, 1ª Edición, Managua, Xerox de Nicaragua S.A., 2001, 820p.



INFORMES OFICIALES Y ESTUDIOS

Asamblea Nacional de Nicaragua. El Derecho a la alimentación en Nicaragua. Ed., Managua, Nicaragua, 2010, 167 p.

Asociación de Municipios de Nicaragua (AMUNIC). Compendio de documentos Jurídicos Municipales. Managua, Nicaragua, s.f. 577 p.

Banco Interamericano de Desarrollo (BID). Oportunidades de inversión en Nutrición preventiva para Guatemala, Honduras Nicaragua y el Salvador, Diagnostico Nicaragua. s.l., s.f. 155 p.

Centro Internacional de Agricultura Tropical (CIAT). Estudio sobre la seguridad alimentaria y nutricional en los Departamentos de Madriz, Nueva Segovia y la Región Autónoma del Atlántico Norte (RAAN). Managua, 2007. 151 p.

Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (INEC). Análisis de la pobreza y la seguridad alimentaria nutricional en Nicaragua. s.l., 2004. 53 p.

LAHOZ C. y LOMA OSSORIO E. El Derecho a una alimentación adecuada, Guía para diagnósticos rápidos. s.l., s.f. 30 p.

Nicaragua. Ministerio Agropecuario y Forestal (MAGFOR). Análisis de la situación nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional (SAN) – 2006. Managua. MAGFOR, 2006. 91 p.

OLIVIER de Shutter. Informe del Relator Especial sobre el Derecho a la Alimentación. Nicaragua, 2009. 23 p.

Organización de Naciones Unidas (ONU). Observación General N° 8, Aplicación del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. Ginebra, 1997. 5 p.



----- Observación General N° 11, Planes de Acción para la Enseñanza primaria, (art. 14 del PIDESC). Ginebra, 1999. 4 p.

----- Observación General N° 12, El Derecho a una Alimentación adecuada, (art. 11 del PIDESC). Ginebra, 1999. 6 p.

----- Observación General N° 13, El Derecho a la Educación (art. 13 del PIDESC). Ginebra, 1999. 18 p.

----- Observación General N° 14, El Derecho al disfrute del más alto nivel posible de la salud, (art. 12 del PIDESC). Ginebra, 2000. 23 p.

----- Observación General N° 15, El Derecho al agua, (arts. 11 y 12 del PIDESC). Ginebra, 2002. 19 p.

----- Promoción y protección de todos los Derechos Humanos, civiles, políticos, económicos, sociales y culturales, incluido el derecho al desarrollo. Ginebra. 2008. 44 p.

----- Recopilación de las Observaciones Generales y recomendaciones generales adoptadas por órganos creados en virtud de tratados de Derechos Humanos. Ginebra, 2004. 398 p.

----- Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. s.l., 1976. 9 p.

Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO). El Estado de la Inseguridad alimentaria en el Mundo, ¿Cómo afecta la volatilidad de los precios internacionales a las economías nacionales y la seguridad alimentaria?. Roma, 2011. 62 p.

----- El Estado de la Inseguridad Alimentaria en el Mundo, la Inseguridad alimentaria en Crisis prolongadas. Roma, 2010. 68 p.



----- Derecho a la Alimentación y acceso a la Justicia: Ejemplos a Nivel Nacional, Regional e Internacional. Roma, 2009. 76 p.

----- El Derecho a la Alimentación y Acceso a los Recursos Naturales. Roma, 2009. 79 p.

----- El Estado de la Inseguridad Alimentaria en el Mundo, Crisis económica, repercusiones y enseñanzas extraídas. Roma, 2009. 66 p.

----- El Estado mundial de la Agricultura y la Alimentación. Roma, 2009. 200 p.

----- Como conducir una evaluación del derecho a la Alimentación. Roma, 2007. 2 p.

----- Como vigilar la realización del Derecho a la Alimentación. Roma, 2007. 2 p.

----- Derecho a la Alimentación y los Pueblos Indígenas. Roma, Italia, 2007. 2 p.

----- El Derecho a la Alimentación y VIH/SIDA. Roma, Italia, 2007. 2 p.

----- El Derecho a la Alimentación y el Acceso a los Recursos Naturales. Roma Italia, 2007. 2 p.

----- El Derecho a la Alimentación y el Género. Roma Italia, 2007. 2 p.

----- Enfoque Bioenergía. Roma, Italia, 2007. 2 p.

----- El Derecho a la Alimentación en la práctica, aplicación a Nivel Nacional. Roma, Italia, 2006. 38 p.

----- Directrices Voluntarias en apoyo de la Realización progresiva del derecho a una Alimentación adecuada en el contexto de la seguridad alimentaria Nacional. Roma, 2005. 15 p.



----- Directrices Voluntarias en apoyo de la Realización progresiva del derecho a una Alimentación adecuada en el contexto de la seguridad alimentaria Nacional, Entorno Propicio, asistencia y Rendición de cuentas. Roma, 2005. 34 p.

Programa Regional de Seguridad Alimentaria y Nutricional para Centroamérica (PRESANCA). Análisis de la Seguridad Alimentaria y Nutricional en Centroamérica y la Republica Dominicana. El Salvador, 2010. 208 p.

----- Mapeo del Accionar Institucional en Apoyo a la Seguridad Alimentaria y Nutricional en Nicaragua. S.I., 2007. 45 p.

Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). Diecisiete preguntas frecuentes acerca de los relatores especiales de las Naciones Unidas. Ginebra, 2002. 29 p. (Folleto Informativo N° 27)

----- Compilación de Observaciones finales del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales sobre países de América Latina y el Caribe (1989-2004). Santiago, Chile, 2004. 323 p.

----- Legislación sobre Seguridad Alimentaria y Nutricional. Guatemala, 2009. 151 p.

PROSALUS, CARITAS Española, Veterinarios sin Fronteras. Diez preguntas sobre el Derecho a la Alimentación. s.l., s.f. 6 p.

Seminario Regional Vulnerabilidad Alimentaria-Nutricional y Pobreza en Centroamérica: Políticas y estrategias nacionales y regionales de protección social para mitigar los efectos del incremento de los precios internacionales de los alimentos (1^o 2008, San José, Costa Rica). San Salvador, El Salvador, PRESANCA. 2008, 85 p.



Taller hacia la elaboración de una estrategia de asistencia técnica de la FAO en apoyo a la implementación de la Iniciativa América Latina y el Caribe sin hambre, Estado de la seguridad Alimentaria y Nutricional en Nicaragua (1º 2006, Ciudad de Guatemala). Hacia la elaboración de una estrategia de asistencia técnica de la FAO en apoyo a la implementación de la Iniciativa América Latina y el Caribe Sin Hambre. Managua, Nicaragua, FAO, 2006, 78 p.

DICCIONARIOS

CABANELLAS DE LAS CUEVAS, Guillermo. Diccionario Jurídico Elemental, 12ª Edición, Buenos Aires, Argentina, Editorial Heliasta, 1997, 422 p.

CORTES, Pilar. Diccionario Jurídico Espasa, s.n.e., Madrid, España, Editorial Espasa Calpe S.A., 2007, 1449 p.

FUNDACION TOMAS MORO. Diccionario Jurídico Espasa, s.n.e., Madrid, España, Editorial Espasa Calpe, 1998, 1010 p.

GALLO AGUIRRE, Pedro Rigoberto, et. al. Diccionario Jurídico Nicaragüense, Ed., Managua, Nicaragua, Editorial BITECSA, 2006, 683 p.

OVEJERO SANZ, Jesús. Gran Diccionario Enciclopédico Siglo XXI. s.n.e., Colombia, Editorial EDUCAR, 2001, 1615 p.

WEB CONSULTADAS

CABRERA, Elibeth (2010). Control. Obtenido el 20 de Enero de 2012 en <http://www.monografias.com/trabajos14/control/control.shtml>

FRANNA, (2008). Elaboración y clasificación de fichas de trabajo. Obtenido el 06 de Septiembre de 2011 en <http://uacyaf.foroes.net/t8-elaboracion-y-clasificacion-de-fichas-de-trabajo>



MARTINEZ M., Víctor S. (2006). Desempeño Ambiental de la Alcaldía Municipal y de la Comisión Ambiental Municipal de los Municipios de Muy Muy, Matiguas y Rio Blanco, Cuenca del Rio Grande De Matagalpa, Nicaragua. Obtenido el 13 de Julio de 2011, en: <http://cenida.una.edu.ni/Tesis/tnp01m385d.pdf>

MILLAN, H. (2009). Fichas. Obtenido el 06 de Septiembre de 2011 en <http://www.monografias.com/trabajos10/ficha/ficha.shtml>

ORTIZ, Carlos. Et. Al. (2007). El control como fase del proceso Administrativo. Obtenido el 20 de Enero de 2012 en <http://www.monografias.com/trabajos12/cofas/cofas.shtml>

SERRA V., Luis. (2010). El Comité de Desarrollo Municipal de Kukra Hill, Una experiencia de concertación entre el Estado y la Sociedad Civil. Obtenido el 13 de Julio de 2011, en: [www.redlocalnicaragua.org/files/doc/1290444137_CDM final Small Res.pdf](http://www.redlocalnicaragua.org/files/doc/1290444137_CDM_final_Small_Res.pdf)

Asociación de Municipios de Nicaragua. (2001). Plan Estratégico Institucional de AMUNIC. Obtenido el 13 de Julio de 2011, en: http://www.femica.org/archivos/plan_estrategico_amunic.pdf



ANEXOS



FUNCIONES DE LAS COMISIONES MUNICIPALES EN MATERIA DE SSAN

NATURALEZA DE LA FUNCION	Comités de Desarrollo Municipal (Art. 28 inc.7 Ley de Municipios) Art. 50 Ley 475.	Comisión Educativa Municipal (Art. 86 Ley 413 de Participación Educativa) Art. 90	Defensoría de las Niñas, Niños y adolescentes (art. 13 Ley 351) art.14	Comisión Municipal de Soberanía y Seguridad Alimentaria y Nutricional (Art. 23 Ley 693) art. 25	Gabinetes del Poder Ciudadano (Decreto 112-2007)	Comisión Municipal de la Juventud (Art 23 Ley 392)
CONOCIMIENTO	1. Proporcionar criterios a las diferentes autoridades municipales en la elaboración y discusión del Plan de Desarrollo Municipal;	5. Conocer de las listas de candidatos registrados para optar al cargo de Director (a) de un centro, pudiendo inhibir a quienes hayan incurrido en causales o faltas de idoneidad establecidos en la Ley de Carrera Docente. 6. Recibir y considerar las inquietudes y planteamientos de los Padres de Familia en torno a la educación en los Centros Escolares de su comprensión.			Actualmente el Decreto 112-2007 no ha sido reglamentado por lo tanto, a nivel interno cada GPC, elabora su propia normativa y funciones.	
EVALUACION O CONTROL	4. Conocer y emitir opinión anualmente sobre la propuesta del presupuesto municipal y de su ejecución a fines de cada período de conformidad con la Ley de Régimen Presupuestario Municipal. 5. Conocer y emitir opinión, del informe anual de gestión del gobierno municipal, con respecto a la ejecución presupuestaria; 6. Conocer y opinar sobre la propuesta de utilización			b. Asegurar mecanismos efectivos de planificación y evaluación para el desarrollo de acciones que garanticen la Soberanía: y la Seguridad Alimentaria y Nutricional en sus comunidades, con la participación de las distintas instituciones del gobierno y organizaciones de la sociedad civil relevantes al tema de Soberanía y Seguridad Alimentaria y Nutricional.		



	de los excedentes producidos por las empresas municipales o de cualquier otra fuente de ingresos; 7. Conocer y emitir opinión sobre las transferencias de fondos del Gobierno Central al Gobierno Municipal; 8. Dar seguimiento y evaluar los resultados e impactos de las políticas públicas en el desarrollo municipal.					
LEGISLATIVA	9. Incorporar a los diputados departamentales y los nacionales, cuando así lo solicitaren;					4. Proponer a través de las instancias correspondientes anteproyectos de ordenanzas y/o resoluciones sobre temas propios de la juventud. (art. 40 Reglamento) f. En la presentación de ordenanzas y resoluciones de temas propios de la juventud.(art. 22, ley 392)
GESTION Y PLANIFICACION	2. Realizar propuestas de proyectos u obras civiles que vayan en pro del desarrollo económico y social del municipio y sus moradores; 3. Contribuir en los procesos del diagnóstico y planificación participativa de políticas sectoriales	4. Elaborar y presentar al Ministerio de Educación, Cultura y Deportes, los criterios municipales sobre asuntos relativos a la educación en su jurisdicción educativa, para hacerlo coherentes con los planes de su desarrollo municipal.	4. Gestionar a favor de las niñas, niños y adolescentes, la prestación de servicios, por parte de la administración pública, a fin de hacer efectivos sus derechos.	b. Asegurar mecanismos efectivos de planificación y evaluación para el desarrollo de acciones que garanticen la Soberanía: y la Seguridad Alimentaria y Nutricional en sus comunidades, con la participación de las distintas instituciones del gobierno y organizaciones de la sociedad civil relevantes al tema de Soberanía y Seguridad		1. Gestión de asuntos locales. 2. Incidencia para el fortalecimiento de la gestión municipal. 5. Desarrollo de proyectos juveniles y consecución de recursos que fomenten actividades de desarrollo.(art. 40, Reglamento) c. La gestión de los asuntos



	10. Contribuir con el alcalde en el desarrollo de los proyectos en beneficio de la comunidad.			Alimentaria y Nutricional.		locales, ya sea a título individual o a través de asociaciones juveniles d. En la incidencia para el fortalecimiento de la gestión municipal referida a la administración local y el manejo y conocimiento del presupuesto a través de críticas constructivas, sugerencias y denuncias ante las autoridades municipales y a la vez solicitar respuestas oportunas que contribuyan al mejoramiento de la gestión municipal.(art. 22, Ley 392)
JURISDICCIONAL		2. Dirimir, en primera instancia, los conflictos que surjan en el seno del Consejo Directivo Escolar y entre éste y la Delegación Municipal del Ministerio con la participación del Delegado Departamental o Regional del Ministerio.	3. Gestionar y promover la intervención de las autoridades competentes en casos de delitos en perjuicio de niños, niñas y adolescentes.			
APOYO		1. Apoyar la labor académica, administrativa y financiera de los Consejo Directivos Escolares del Municipio.				3. Integración de los jóvenes a las brigadas de protección del medio ambiente.(art.40, reglamento) e. En la integración a la brigada de protección del medio ambiente, mejorando así las condiciones sanitarias, sociales y brindando apoyo a la población que resulte perjudicada por desastres naturales.



<p>FOMENTO Y PROMOCION</p>		<p>3. Fomentar el desarrollo educativo en el ámbito municipal de su competencia.</p>	<p>2. Dar información sobre los derechos de los niños, niñas y adolescentes, así como sobre el procedimiento a utilizar para que estos sean respetados y cumplidos. 6. Realizar acciones de prevención y promoción sobre los derechos humanos de la niñez y adolescencia en conferencias, foros y medios de comunicación social.</p>			<p>b. En la promoción para crear la oficina de atención a la juventud f. En el desarrollo de proyectos juveniles y la consecución de recursos que fomenten actividades de desarrollo, educación, cultura, creación y deportes en las localidades.</p>
<p>COORDINACION</p>			<p>1. Coordinar y articular los esfuerzos que se dan en las instituciones del Gobierno y la sociedad civil que ejecutan la Política Nacional de Atención y Protección Integral a la Niñez y la Adolescencia. 5. Coordinar acciones con todas las instituciones estatales, entre ellas, la Procuraduría para la Defensa de los Derechos Humanos, organismos de la sociedad civil que desarrollan programas y proyectos de derechos humanos de niñas, niños y adolescentes.</p>	<p>a. Coordinar en su ámbito respectivo, los esfuerzos de articulación de las acciones públicas y privadas orientadas a elaborar, implementar y evaluar políticas, programas y proyectos, con equidad de género, que aseguren la Soberanía y Seguridad Alimentaria y Nutricional de sus comunidades; c. Establecer coordinación permanente con los Consejos Técnicos Sectoriales que conforman la CONASSAN para asegurar el desarrollo de la Soberanía y Seguridad Alimentaria y Nutricional en sus respectivos territorios; d. Solicitar apoyo técnico a la SESSAN para la implementación</p>		



				del Sistema Nacional de Soberanía y Seguridad Alimentaria y Nutricional en su respectivo territorio.		
--	--	--	--	--	--	--

Gráfica N° 1