

CONAC



PO
344.8709
C755c
e.3

La cultura para construir y profundizar la revolución

Lineamientos generales para la elaboración
del proyecto de Ley Orgánica de la Cultura



CONAC

La Cultura en Debate 1

344.8709
C755c

BIBLIOTECA NACIONAL
PUBLICACIONES OFICIALES
CARACAS - VENEZUELA

**La cultura para construir
y profundizar la revolución**

Lineamientos generales para la elaboración
del proyecto de Ley Orgánica de la Cultura

La cultura
para construir y
profundizar la
revolución

Lineamientos generales
para la elaboración del proyecto
de Ley Orgánica de la Cultura



La Cultura en Debate



Consejo Nacional de la Cultura

Manuel Espinoza

VICEMINISTRO DE CULTURA Y PRESIDENTE DEL CONAC

Manuel Carlos Sulbarán

DIRECTOR GENERAL DEL CONAC

MIEMBROS PRINCIPALES

Manuel Espinoza

Manuel Carlos Sulbarán

Alberto Arvelo

Imelda Rincón Finol

Roberto Hernández Montoya

MIEMBROS SUPLENTES

José Balza

Luis Alberto Crespo

Milagros Gómez de Blavia

I JUSTIFICACION

La Constitución de la República Bolivariana de Venezuela (1.999) establece el derecho a la cultura como uno de los «valores» fundamentales de la sociedad venezolana (Preámbulo), y a tal efecto en el título III « De los Derechos Humanos y Garantías y de los Deberes», destina un capítulo especial, el Capítulo VI de dicho título, a los « derechos culturales y educativos».

La cultura concebida por el Constituyente como valor, bien social primordial y derecho humano [derecho fundamental], exige entonces de los poderes constituidos del Estado - Nación (Ejecutivo y legislativo), - tal es el mandato del pueblo en su carácter de titular de la soberanía (art. 5 CRBV) al aprobar el proyecto de Constitución elaborado por la Asamblea Nacional Constituyente, la elaboración, sanción y promulgación de una ley que reglamente las disposiciones constitucionales en la materia.

En la exposición de motivos del texto constitucional se dice que « a través de artículos específicos transversalizados axiológicamente, en la Constitución quedan expresados los criterios y ejes fundamentales que reconocen y sintetizan los derechos culturales y educativos».

De este modo la cultura como valor superior del Estado Democrático y Social de Derecho y de Justicia (art. 2º CRBV), es la puerta abierta, institucionalizada y reconocida, no clandestina y oculta para la incorporación de una nueva dimensión ética del Derecho. Y en ese carácter opera dialécticamente como un límite material al Poder Público (La garantía de la libertad de creación cultural) y como el fundamento de unos deberes político-institucionales concretos que vinculan la gestión cultural del Estado a fin de satisfacer los derechos que se derivan de ese valor. En suma, la cultura entra a formar parte de toda la ideología del Estado de Derecho, enriqueciéndola de elementos axiológicos para reforzar el gobierno de las leyes en la filosofía de los límites del poder.

Es decir, de un poder estatal que no se legitima en si mismo, en su fuerza o violencia organizada, en su supremacía de imperium sobre el pueblo, sino en los valores superiores del ordenamiento jurídico, razón ideológica de su actuación política (legislativa, gubernamental, administrativa, jurisdiccional), esto es, la vida, la libertad, la justicia, la igualdad, la democracia, la responsabilidad social, la preeminencia de los derechos humanos, la ética y el pluralismo (art. 2º CRBV).

Enfatiza la Constitución que el *«Estado tiene como fines esenciales la defensa y el desarrollo de la persona y el respeto a su dignidad, el ejercicio democrático de la voluntad popular, la construcción de una sociedad justa y amante de la paz, la promoción de la prosperidad y bienestar del pueblo y la garantía del cumplimiento de los principios, derechos, deberes reconocidos y consagrados en la Constitución»* (art. 3º CRBV).

II **FUNDAMENTO**

De lo anterior se infiere que la elaboración del proyecto de Ley Orgánica de la Cultura, debe partir forzosa e ineludiblemente del conjunto de disposiciones constitucionales sobre tan complejo dialéctico e inacabado universo humano [vida humana objetivada] como lo es la cultura, vale decir, de esos «artículos específicos transversalizados axiológicamente» donde han quedado plasmados los «criterios y ejes fundamentales que reconocen y sintetizan los derechos culturales y educativos» (Exposición de motivos).

Ello quiere decir que la elaboración del proyecto de Ley de la Cultura no es el resultado de una decisión más o menos discrecional del Poder Ejecutivo por órgano del Viceministerio de la Cultura del Ministerio de Educación, Cultura y Deportes y de la Presidencia del Consejo Nacional de la Cultura (CONAC), sino el acatamiento a un mandato expreso y claro del pueblo venezolano en su función de poder constituyente originario o primario, titular de la soberanía o poder supra-estatal; como tampoco dicho proyecto puede elaborarse con base en las ideas, creencias, valores y convicciones de un hombre o de un grupo social por más esclarecido que este fuere, pues ha de sustentarse inexorablemente, -so

riesgo de incurrir en potencial inconstitucionalidad-, en las normas aprobadas por el titular del poder constituyente bajo la forma del mandato legislativo, político e institucional.

El carácter obligatorio o vinculante de la **normas constitucionales**, a diferencia de cualquier doctrina o ideología extra-constitucional, no depende de la adhesión del gobernante, del parlamentario o del juez; en una palabra, del órgano del Estado competente para su interpretación y aplicación, a una determinada orientación ideológica, sino que deriva de la juridicidad misma, expresa, no implícita de dichas normas como fuente primordial y de mayor rango, valor y jerarquía del ordenamiento jurídico de la República (los Estados y los Municipios).

Surgen así, con fundamento en la Constitución, los principios fundamentales (rectores) del Derecho de la Cultura conformado por todas las normas infraconstitucionales, esto es, legales y sub-legales que regulan en escala descendente los diferentes tópicos de la organización y de la gestión cultural pública. El Derecho de la Cultura como régimen jurídico-administrativo especial, se basa e inspira en los «derechos culturales» de rango constitucional o derechos fundamentales.

La razón de ser, lo que le da legitimidad al Derecho de la Cultura como régimen jurídico-administrativo especial, es el desarrollo, respeto y protección de los derechos culturales de la persona y las comunidades.

III

LINEAMIENTOS DE TECNICA-JURIDICA

Concebimos a la Ley de la Cultura desde el punto de vista de los postulados de la técnica jurídica, y tomando en consideración los principios constitucionales referidos al tema y la naturaleza de las normas constitucionales que enuncian los derechos culturales, como una ley orgánica, básicamente programática o Ley Marco.

a) Ley Orgánica.

El carácter de orgánica de la Ley de la Cultura deriva del artículo 205 Constitucional que reza como sigue:

«Son leyes orgánicas las que así determinó esta Constitución, las que se dicten para organizar los poderes públicos o para desarrollar los derechos constitucionales y los que sirvan de marco normativo a otras leyes». (subrayado nuestro).

Por tratarse de una ley cuyo objeto principal es desarrollar los derechos culturales reconocidos y garantizados en la Constitución, además de constituir el marco normativo a otras leyes ordinarias [especiales] vigentes en la materia, y aquellas otras que se dicten para reglamentar esa vastísima

región de la vida humana objetivada, su carácter o naturaleza formal de orgánica es indiscutible, obedece a un imperativo constitucional.

Por virtud de ese rasgo formal de orgánica, la futura ley de la cultura tendrá preeminencia jerárquica sobre el resto de las leyes nacionales en esa materia (y las estadales y ordenanzas municipales en las materias culturales de competencia nacional y en las de competencia estadal y municipal en los supuestos en los que la Constitución atribuye potestad al Poder Nacional para intervenir en la esferas autonómicas de las entidades descentralizadas).

El principal efecto o consecuencia de ese rango superior de la futura Ley de la Cultura, no es otro que el de la sumisión o sometimiento del resto del ordenamiento jurídico cultural a sus normas, tanto el ordenamiento vigente como el de «dege ferenda».

Tal sometimiento o subordinación implica que las leyes y reglamentos vigentes y futuros de índole cultural deberán ser interpretados, y lógicamente aplicados, a la luz de los principios y normas de la ley orgánica. Es más, en el caso de que una norma de inferior rango viole algún dispositivo de la ley orgánica, habrá que considerarlo como implícitamente derogado, y por tanto será de preferente aplicación el contenido de la ley superior.

b) Ley programática (Ley marco o general).

La amplitud, diversidad y complejidad de la vida cultural, aquí y en cualquier pueblo o nación de la humanidad, hace que sea imposible regular esa dimensión de la existencia individual, social y comunitaria - vida humana objetivada en obras, objetos, creencias, mitos, costumbres y tradiciones colectivas -, en un sólo instrumento legal.

La especificidad o particularidad de los variados temas que integran la cultura, explica la vigencia de diferentes leyes especiales cuyo objeto es regular esas áreas específicas, cada una de ellas de por sí caracterizadas por su complejidad. Así, en la actualidad, el régimen jurídico de la cultura está conformado entre otras leyes, por la Ley del Consejo Nacional de la Cultura (CONAC), la Ley Sobre el Derecho de Autor, la Ley de Fomento y Protección al Desarrollo Artesanal, la Ley del Libro, la Ley del Instituto Autónomo Biblioteca Nacional y de Servicios de Bibliotecas, la Ley de Cinematografía Nacional, la Ley del Instituto del Patrimonio Cultural, etc.. Por esa razón, la Ley de la Cultura ha de ser formulada como una ley programática o ley marco, vale decir, una ley que establezca los principios rectores de tan vasto universo humano, las normas rectoras que permitan la integración de esa pluralidad de leyes en una interpretación «armoniosa», vale decir, articulada a esos criterios rectores (principio de orden constitucional) a fin de evitar «contradicciones» en la aplicación de las mismas.

Además, la Constitución reconoce y garantiza derechos culturales y prevé normas de política cultural que requerirán de un desarrollo normativo nuevo, ya que se trata de aspectos no contemplados en la legislación cultural vigente y que exceden el objeto de una ley orgánica.

En efecto, una ley de la cultura no puede ser concebida sino como ley marco o programática, una ley intermedia entre la Constitución y la legislación especial, que ordene sistémicamente las diversas normas constitucionales de contenido cultural, que descienda a un plano de mayor concreción los principios rectores, los derechos culturales, los principios de política cultural y las reglas de competencia de la administración cultural, pero sin llegar a un plano reglamentario, detallista o exhaustivo.

Ley programática en el sentido de incorporar un programa político, ético, social, institucional referido a la cultura, a ser desarrollado mediante leyes especiales y reglamentos orgánicos (esto último en lo atinente a las competencias de la Administración Cultural Nacional). Por lo tanto, ley flexible que se vaya adaptando, actualizando a las nuevas circunstancias, a los cambios generados por la dinámica social, por instrumento de reformas a la legislación vigente y a los reglamentos que complementen directamente algunas de sus disposiciones.

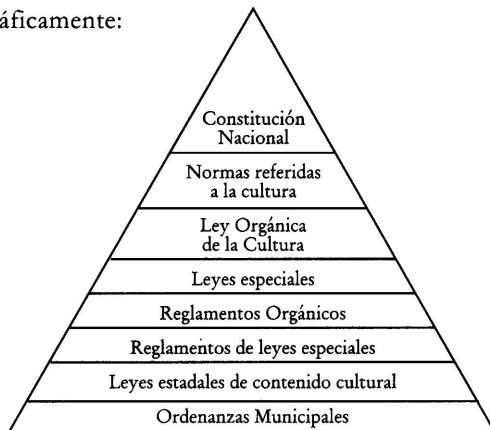
Ley marco cuyos principios rectores integren también la interpretación y aplicación de las diversas leyes estatales y ordenanzas municipales que

se refieren al universo cultural.

La autonomía de los estados y de los municipios es relativa, limitada por la norma constitucional. La ley de la cultura tendrá «preeminencia» sobre la normativa de los entes político-territoriales descentralizados, por constituir el desarrollo inmediato de preceptos constitucionales. Tiene esa función de prevenir la anarquía normativa e institucional, la tendencia de los poderes locales a la «feudalización» político-administrativa.

En pocas palabras, la ley de la cultura en tanto ley orgánica, ley programática y ley marco, se concibe como el eje o centro de un subsistema normativo cuya cúspide es la Constitución Nacional.

Veámoslo gráficamente:



IV ORDENACION FORMAL Y CONCEPTUAL DEL PROYECTO DE LEY (LINEAMIENTOS GENERALES)

De acuerdo con las bases constitucionales del régimen jurídico de la cultura (documento en preparación), el proyecto de ley orgánica se ordenará en los capítulos siguientes:

CAPÍTULO PRIMERO:

PRINCIPIOS FUNDAMENTALES.

- 1.1.- La libertad de la creación cultural(art. 98 CRBV). Es al mismo tiempo un principio - rector, un derecho garantía básico [un derecho de derechos] y un valor material. La libertad de creación cultural está articulada al libre desenvolvimiento de la personalidad, sin más limitaciones que las que derivan del derecho de los demás y del orden público y social (art. 20 CRBV), a la libre expresión del pensamiento (art. 57 CRBV), a la comunicación libre y plural (art. 58 CRBV), a la libertad de religión y culto (art. 59 CRBV), a la libertad de conciencia y a manifestarla (art. 61 CRBV) y a la libertad de trabajo y empresa (art. 113 CRBV).

- 1.2.- Los derechos constitucionales que se derivan de la libertad de creación cultural.

- a) El derecho a la inversión, producción y divulgación de la obra creativa, científica y tecnológica y humanística.
- b) El derecho a la propiedad intelectual que incluye:
 - b.1) La protección legal del derecho del autor o creadores sobre sus obras científicas, literarias y artísticas, y
 - b.2) de la propiedad industrial que comprende las invenciones, innovaciones, denominaciones, patentes, marcas y lemas.
- c) El derecho a la emisión, recepción y circulación de la información cultural, en particular el derecho de los creadores a que los medios de comunicación coadyuven a la difusión de sus obras (arts. 98 y 101 CRBV).

1.3.- Los valores de la cultura como bien (social, jurídico) irrenunciable del pueblo venezolano.

De ese principio rector se derivan determinados derechos que se ordenarán en el capítulo correspondiente al patrimonio cultural de la nación.

1.4.- El fomento, desarrollo y protección de las culturas populares constitutivas de la venezolanidad, conforme al principio de la interculturalidad y la igualdad de las culturas (art. 100 CRBV).

Los incentivos y estímulos para las personas, instituciones y comunidades que promuevan, apoyen o financien planes, programas y actividades culturales en el país, así como la cultura venezolana en el exterior (art. 100 CRBV) serán objeto de una ley especial: Ley de Mesenazgo.

- 1.5.- La educación como proceso para alcanzar los valores de la cultura como bien irrenunciable del pueblo venezolano. (arts. 3, 99 y 103 CRBV).
- 1.6.- El derecho a la educación integral que comprende el desarrollo del potencial creativo, crítico, libre de cada persona (arts. 99 y 103 CRBV).
- 1.7.- El derecho de los pueblos indígenas a mantener su identidad étnica y cultural, cosmovisión, valores, espiritualidad y sus lugares sagrados y de culto, y a una educación que atienda a sus particularidades socio-culturales (art. 121 CRBV).
- 1.8.- La obligación de los medios de comunicación de coadyuvar a la difusión de los valores de la tradición popular y la obra de los artistas, escritores, escritoras, compositores, compositoras, cineastas, científicos, científicas y demás creadores y creadoras culturales del país (art. 191 CRBV).

- 1.9.- El derecho de los trabajadores y trabajadoras de la cultura a su incorporación al sistema de seguridad social que les permita una vida digna (art.4 CRBV).

CAPÍTULO SEGUNDO:

DE LA ADMINISTRACIÓN CULTURAL PÚBLICA.

- 2.1.- La creación del Sistema Nacional de la Cultura integrado por el conjunto de políticas con sus correspondientes recursos, instancias y procesos de desarrollo institucional, las estructuras y entes que definen la acción del sector en todo el territorio nacional, a través del Plan Nacional de la Cultura y los programas y proyectos que lo desarrollan, que posibiliten el desarrollo cultural y el acceso de la comunidad a los bienes y servicios culturales según los principios de descentralización, participación y autonomía.
- 2.2.- La autonomía de la administración cultural pública como principio organizativo y funcional (art. 99 CRBV). La organización de dicha administración bajo las técnicas de la descentralización y la desconcentración administrativa.
- 2.3.- Los principios de una administración cultural pública abierta, democrática, participativa e interdisciplinaria.
- 2.4.- La creación del Instituto Nacional de la Cultura (en sustitución

del CONAC), bajo la forma de Instituto Autónomo con personalidad jurídica propia y patrimonio separado del Fisco Nacional, como ente rector y coordinador del Sistema Nacional de la Cultura.

- 2.5.- El establecimiento de mecanismos (procedimientos) para garantizar la participación de los creadores y la comunidad organizada en la elaboración del plan nacional de la cultura, así como en la gestión pública cultural.
- 2.6.- la incorporación de los estados y de los municipios, sin perjuicio de la autonomía constitucional y legal de esos entes descentralizados, al Sistema Nacional de la Cultura por instrumento del Plan Nacional de la Cultura y la función coordinadora del Instituto Nacional de la Cultura como máxima autoridad en la gestión pública cultural.
- 2.7.- La garantía de un «porcentaje» determinado del presupuesto anual de la administración pública nacional y el de los estados y municipios, destinado a la gestión cultural pública, conforme al concepto de un «presupuesto integrado», sin desmedro de su ejecución autónoma por parte de los entes político-territoriales descentralizados.

- 2.8.- La articulación entre el plan nacional de la cultura, los programas y proyectos en que se desagregue y los presupuestos operativos anuales. La técnica del presupuesto programa.

**CAPÍTULO TERCERO:
DEL PATRIMONIO CULTURAL DE LA NACIÓN.**

- 3.1.- La garantía estatal de la protección, preservación, enriquecimiento, conservación y restauración del patrimonio cultural tangible e intangible y la memoria histórica de la nación (art. 99 CRBV).
- 3.2.- La definición del patrimonio cultural de la nación constituido por todos los bienes y valores culturales de la nacionalidad venezolana, tales como la tradición, las costumbres y los mitos colectivos, así como el conjunto de bienes inmateriales y materiales, muebles e inmuebles que posean un especial interés histórico, artístico, estético, plástico, arquitectónico, urbano, arqueológico, ambiental y otros.
- 3.3.- La calificación de los bienes que constituyen el patrimonio cultural de la nación como bienes inalienables, imprescriptibles e inembargables, por tanto, del dominio público (art. 99 CRBV).
- 3.4.- El derecho de las personas y comunidades a la protección y

preservación, enriquecimiento, conservación y restauración de patrimonio cultural de la nación.

- 3.5.- El derecho de las personas y comunidades al uso y disfrute de los bienes que constituyen el patrimonio cultural de la nación, con arreglo a las características particulares de dichos de bienes.
- 3.6.- El procedimiento para la declaratoria de bienes culturales como bienes del patrimonio cultural de la nación (órgano competente, procedimiento para la afectación, acto de afectación, etc.).
- 3.7.- Los bienes culturales de propiedad privada que por su interés o utilidad pública (función social) queden sujetos a las cargas y obligaciones que se determinen.
- 3.8.- El régimen de penas y sanciones para reprimir los delitos y las infracciones administrativas contra la protección y la conservación de los bienes del patrimonio cultural de la nación (art. 99 CRBV).
- 3.9.- La obligatoriedad de incorporar en el proceso educativo, la valoración del patrimonio cultural y la memoria histórica de la nación.
- 3.10.- La administración del patrimonio cultural de la nación. Ente al

que compete su conservación, preservación, protección, enriquecimiento y restauración.

- 3.11.- La participación de las personas y comunidades en la gestión del patrimonio cultural de la nación.

CAPÍTULO CUARTO:

DE LOS SERVICIOS PÚBLICOS CULTURALES.

- 4.1.- El deber u obligación del Estado como instrumento del Sistema Nacional de la Cultura de crear, organizar y prestar de manera permanente, continua, regular los servicios públicos de índole cultural.
- 4.2.- La declaratoria administrativa de una actividad cultural como servicio público.
- 4.3.- Los servicios públicos culturales en tanto medios o instrumentos para garantizar el acceso al uso y disfrute de los bienes que integran el patrimonio cultural de la nación.
- 4.4.- El derecho de acceso a los servicios públicos culturales en condiciones de igualdad. La gratuidad como principio, sus excepciones.

- 4.5.- La obligación de los medios de comunicación social de promover la protección y conservación de los bienes del patrimonio cultural de la nación, y particularmente los televisivos y radiofónicos de transmitir programas que constituyan servicios públicos culturales.

Otros...

CAPÍTULO QUINTO:

EL FOMENTO Y LOS ESTÍMULOS A LA CREACIÓN, LA INVESTIGACIÓN Y A LA ACTIVIDAD ARTÍSTICA Y CULTURAL.

- 5.1.- El deber del Estado por instrumento del Sistema Nacional de Cultura de fomentar las artes en todas sus expresiones y las demás manifestaciones simbólicas expresivas, como elementos de diálogo, el intercambio, la participación y como expresión libre y primordial del pensamiento del ser humano que construye en la convivencia pacífica y solidaria.
- 5.2.- El deber del Estado por instrumento del Sistema Nacional de Cultura de establecer estímulos especiales y la promoción de la creación, la actividad artística y cultural, la investigación y el fortalecimiento de las expresiones culturales, a través del fomento y apoyo de las empresas culturales, la creación de bolsas de trabajo,

becas, premios anuales, concursos, festivales, talleres de formación artística, incentivos y créditos especiales para artistas, y otros programas.

- 5.3.- El fomento, promoción y protección de las artes plásticas, las artes musicales, las artes escénicas, expresiones culturales tradicionales (folclor, artesanías, narrativa popular, etc.), artes audiovisuales, artes literarias, museos históricos, antropología, filosofía, arqueología, patrimonio, dramaturgia, crítica, y artes que surjan de la evolución socio-cultural [estas normas deberán redactarse de acuerdo a la información y las opiniones de los creadores, gerentes culturales, artistas, críticos, expertos en el tema, comunidades, etc.].

CAPÍTULO SEXTO:

DE LA CULTURA Y LA EDUCACIÓN DE LOS PUEBLOS INDÍGENAS.

- 6.1.- El deber del Estado por instrumento del Sistema Nacional de Cultura de proteger las culturas, usos y costumbres, formas de vida, cosmovisión, valores, espiritualidad y lugares sagrados y de culto de los pueblos indígenas (art. 119 CRBV).
- 6.2.- El deber del Estado por instrumento del Sistema Nacional de Cultura de fomentar la valoración y difusión de las manifestaciones culturales de los pueblos indígenas (art. 121 CRBV).

- 6.3.- El deber del Estado, por instrumento del Ministerio de Educación, Cultura y Deportes y el Sistema Nacional de Cultura de garantizar el derecho de los pueblos indígenas a una educación propia y a un régimen educativo de carácter intercultural y bilingüe, que atienda a sus particularidades socioculturales, valores y tradiciones (art. 121 CRBV).
- 6.4.- El deber del Estado, por instrumento del Sistema Nacional de Cultura, de garantizar y proteger la propiedad intelectual colectiva de los conocimientos, tecnologías e innovaciones de los pueblos indígenas (art. 124 CRBV).
- 6.5.- El deber del Estado, por instrumento del Sistema Nacional de Cultura, de garantizar que toda actividad relacionada con los recursos genéticos y los conocimientos asociados a los mismos, persiga beneficios colectivos (art. 124 CRBV).
- 6.6.- La prohibición del registro de patentes sobre los recursos genéticos y los conocimientos ancestrales. La nulidad de cualquier registro que infrinja la prohibición (art. 124 CRBV).
- 6.7.- El deber del Estado de mejorar las condiciones materiales de existencia de los pueblos indígenas, sin desmedro de su integridad cultural, a fin de que se mantengan en su hábitat originario.
Otros...

Estos serían los capítulos más importantes que conformarían el proyecto de ley, pero ello no es óbice para que se agreguen otros, resultado del diálogo y el intercambio de opiniones. Sin embargo, debe quedar claro que la ley de la Cultura en su carácter de orgánica y programática o ley marco no debe elaborarse en términos reglamentarios. Sus principios y normas han de ser desarrolladas por medio de leyes especiales (las vigentes y las que se dicten en el futuro, luego de que el proyecto sea sancionado por la Asamblea Nacional y promulgada por el Presidente de la República) y por los reglamentos orgánicos (parciales) correspondientes.

**BIBLIOTECA NACIONAL
PUBLICACIONES OFICIALES
CARACAS - VENEZUELA**

Esta edición de “La cultura para construir y profundizar la revolución. Lineamientos generales para la elaboración del proyecto de Ley Orgánica de la Cultura” se terminó de imprimir en el mes de diciembre de 2.000.

CONAC

