

QUINTA PARTE: RÉGIMEN DEL DESARROLLO SOCIAL

Comentarios al Decreto con Rango, Valor y Fuerza de Ley Orgánica de Cultura

José Rafael Belandria García
Profesor de la Especialización en Derecho Administrativo de la
Universidad Católica Andrés Bello

“...la cultura parece la más válida empresa integradora [...] Es no sólo necesario estimular y compensar el trabajo inventor de los creadores, sino acercar al goce y disfrute de las inmensas mayorías todos los bienes del espíritu”
MARIANO PICÓN SALAS*

Resumen: *Estudio del Decreto con rango, valor y fuerza de Ley Orgánica de Cultura.*

Palabras claves: *Cultura, Ley Orgánica de Cultura.*

Abstract: *Study of the Decree-Law of the Culture Organic Law.*

Keywords: *Culture, Culture Organic Law.*

INTRODUCCIÓN

El Decreto con Rango, Valor y Fuerza de Ley Orgánica de Cultura fue dictado por el Presidente de la República el día 13 de noviembre de 2014¹, en ejercicio de la Ley Habilitante de 2013². Dicho Decreto con Rango, Valor y Fuerza de Ley (en lo sucesivo DLOC), tiene por objeto, de acuerdo con su artículo 1: (i) desarrollar los principios rectores, deberes, ga-

* Fragmento del discurso de Mariano Picón Salas para la inauguración del Instituto Nacional de Cultura y Bellas Artes (INCIBA), que habiendo sorprendido la muerte a su autor el viernes 01 de enero de 1965, fue leído por Miguel Otero Silva el 18 de enero de aquel mismo año.

¹ *Vid. Gaceta Oficial* de la República N° 6.154 Extraordinario, en fecha 19 de noviembre de 2014.

² *Vid. Gaceta Oficial* de la República N° 6.112 Extraordinario, de fecha 13 de noviembre de 2013.

rantías y derechos culturales establecidos en la Constitución, así como en los tratados internacionales suscritos por la República; y (ii) fomentar y garantizar el ejercicio de la creación cultural, la preeminencia de los valores de la cultura como derecho humano, bien irrenunciable y legado universal; todo ello respetando la interculturalidad bajo el principio de igualdad de las culturas.

El DLOC contiene cuarenta artículos, una disposición derogatoria, dos disposiciones transitorias y una disposición final. Los artículos están distribuidos en cuatro capítulos del siguiente modo: el Capítulo I contentivo de las “Disposiciones generales”; el Capítulo II “De la identidad y diversidad cultural venezolana”; el Capítulo III “De las políticas públicas en materia cultural”; y el Capítulo IV “De la cultura venezolana en el exterior, del fomento de la economía y la infraestructura cultural”.

Antes de emprender el análisis de esta normativa es importante señalar que el 13 de agosto 2013 la Asamblea Nacional sancionó, previo al otorgamiento de la Ley Habilitante en referencia, una Ley Orgánica de Cultura, que sin embargo nunca fue promulgada, por lo que no se produjo su entrada en vigor³. En cumplimiento de lo establecido en el artículo 203, segundo aparte de la Constitución, la Sala Constitucional del Tribunal Supremo de Justicia se pronunció, inclusive, mediante sentencia núm. 1.262 de fecha 26 de septiembre de 2013⁴, sobre el carácter orgánico de la misma, declarando su constitucionalidad.

De una lectura de esa decisión es posible deducir que la estructura y contenido de la Ley Orgánica de Cultura sancionada por la Asamblea Nacional es prácticamente idéntico al del DLOC, lo que quiere decir que éste reprodujo el de aquella. La diferencia, sin embargo, consiste en un Capítulo adicional –el V– que al parecer el DLOC lo fusionó con otro –el IV–, un Fondo Nacional de Cultura que se suprimió y en las Disposiciones Transitorias que con menor especificidad se hace referencia a las nuevas leyes que deben ser sancionadas.

Al respecto, cabe preguntarse si este proceder no altera la dinámica de la legislación delegada, que teniendo carácter excepcional se fundamenta, por un lado, en la colaboración del Ejecutivo Nacional con el Legislativo, y por el otro, en especiales circunstancias de la vida nacional que ameriten dicha actuación, donde además el Ejecutivo podría legislar con mayor agilidad. ¿Qué sentido tiene, en consecuencia, que una ley elaborada por la Asamblea Nacional termine siendo dictada en casi idénticos términos por el Presidente de la República? No hay en la Constitución, ni en la práctica legislativa, respuesta para esta anómala situación.

Mencionado este precedente, corresponde indicar los aspectos seleccionados del DLOC, cuyo análisis se realizará en los epígrafes siguientes: (i) la calificación como ley orgánica, (ii) la definición de cultura como eje vertebrador; (iii) las estrategias educativas en el ámbito cultural; y (iv) las políticas públicas en materia cultural.

I. LA CALIFICACIÓN COMO ORGÁNICA DE LA LEY

Afirma la Exposición de Motivos del DLOC que el carácter orgánico de esa normativa obedece, según las categorías del artículo 203 de la Constitución, a su condición de ley marco.

³ En situación similar se encuentran otras leyes (véase: <http://www.eluniversal.com/nacional-y-politica/140901/78-de-las-leyes-sancionadas-en-2014-por-la-an-no-estan-vigentes>), como la Ley que regula la compra y venta de vehículos nuevos y usados, dando lugar a una violación de lo dispuesto en el artículo 216 de la Constitución.

⁴ En <http://www.tsj.gov.ve/decisiones/scon/septiembre/156964-1262-26913-2013-13-0778.html>

En efecto, sostiene la mencionada Exposición de Motivos que el DLOC “*se encuentra entre la Constitución y demás leyes que sistematizan las diversas normas, principios y garantías constitucionales referidas a la cultura*”, y a su vez “*establece el programa político, ético, social, institucional, a ser desarrollado en esta materia*”.

Para cumplir con lo dispuesto en el segundo aparte del referido artículo 203 de la Constitución, la Sala Constitucional del Tribunal Supremo de Justicia se pronunció, nuevamente, a través de la sentencia núm. 1.587 del 18 de noviembre de 2014⁵, sobre el carácter orgánico del DLOC, afirmando que el mismo es resultado de dos circunstancias: desarrolla el contenido de derechos fundamentales y sirve de marco normativo a otras leyes.

La doctrina ha sido enfática en advertir que en la concepción de las leyes orgánicas formulada por la Constitución (artículo 203) predomina el elemento material, lo que significa que una serie de materias –derechos constitucionales, organización de los poderes públicos, etc.– están reservadas a las leyes orgánicas⁶.

A lo anterior cabe agregar que para la formación de este tipo de leyes se debe seguir un procedimiento agravado, donde al trámite establecido en el artículo 202 y siguientes de la Constitución, se suma la admisión del proyecto de ley orgánica por las dos terceras partes de los diputados presentes de la Asamblea Nacional antes de iniciarse su discusión, conforme al primer aparte del artículo 203 del Texto Fundamental.

En el caso de las leyes dictadas por el Presidente de la República, previa Ley Habilitante, es simplemente imposible cumplir con este requisito. No se trata de una exigencia formal o un elemento cualquiera, sino por el contrario de un mecanismo de control de lo establecido en la Constitución y una garantía de la institucionalidad. En ausencia de esta disposición, sería muy fácil calificar un proyecto de ley como orgánica e inclusive interpretar de manera distinta las categorías establecidas en la Constitución.

Por consiguiente, no podía atribuirse el carácter orgánico al DLOC, y peor aún: en la medida en que desarrolla el derecho constitucional a la cultura y sirve de marco normativo a otras leyes, no estaba el Presidente de la República facultado para dictar esta normativa.

II. EL EJE VERTEBRADOR: ¿QUÉ ENTIENDE LA LEY POR CULTURA?

Uno de los asuntos más serios a los que se enfrentaba el DLOC era establecer el significado de cultura. La importancia radica, por un lado, en que ese es precisamente el objeto de la Ley, y por el otro, en que se trata de un asunto transversal de la sociedad venezolana. El DLOC optó por indicar –pudiendo también abordar de manera directa el asunto, ya que un listado de definiciones no siempre es útil, salvo en leyes muy complejas– en su artículo 3, numerales 1, 2 y 3, lo que entiende por *cultura*, por *cultura venezolana* y por *cultura comunal*.

Para el DLOC la *cultura* es “*la manera de concebir e interpretar el mundo, las formas de relacionarse los seres humanos entre sí, con el medio creado y con la naturaleza, el sistema de valores y los modos de producción simbólica y material de una comunidad*”. En relación a la *cultura venezolana*, dice la norma que consiste en “*las múltiples expresiones a través de las cuales el pueblo venezolano se concibe a sí mismo e interpreta al mundo, establece sus relacio-*

⁵ En <http://historico.tsj.gov.ve/decisiones/scon/noviembre/171676-1587-181114-2014-14-1174>. HTML

⁶ Araujo-Juárez, José. *Derecho Administrativo*. Ediciones Paredes. Caracas, 2013. p. 85; Peña Solís, José. *Los tipos normativos en la Constitución de 1999*. Tribunal Supremo de Justicia. Caracas, 2005. p. 64; y Peña Solís, José. *Manual de Derecho Administrativo*. Volumen I. Tribunal Supremo de Justicia. Caracas, 2002. pp. 322 y 487.

nes humanas con el entorno creado, la naturaleza, su memoria histórica, su sistema de valores y sus modos de producción simbólica y material; todo lo cual resalta la condición multiétnica, intercultural, pluricultural y diversa del pueblo venezolano en su conjunto”.

Lo primero que es necesario destacar en relación a estas definiciones es que *no todo es cultura*. Es cierto que el vocablo *cultura* admite diversos significados, sin embargo, parece existir acuerdo en el plano nacional e internacional en torno a dos de ellos. En efecto, desde un punto de vista amplio, se considera que la cultura es el *conjunto de conocimientos, ideas, tradiciones y costumbres que caracterizan a un pueblo, a una clase social, a una época, etc.*⁷; en tanto que desde un punto de vista restringido, la cultura consiste en las *maneras más acabadas de expresión artística, musical y literaria, así como la disposición y capacidad para apreciarlas*⁸.

En el plano jurídico, la Constitución no trae una definición de cultura, y seguramente tampoco está llamada a tenerla, si bien suministra parámetros al respecto. En primer lugar, el Preámbulo del Texto Fundamental invoca el derecho a la cultura con miras a asegurarla, y en segundo lugar el articulado contempla que la cultura posee una serie de valores que la identifican, los cuales constituyen un bien irrenunciable del pueblo venezolano y derecho fundamental (artículo 99). Asimismo agrega que la creación cultural es libre (artículo 98); que las culturas populares constitutivas de la venezolanidad gozan de especial atención (artículo 100); y que la emisión, recepción y circulación de información cultural estará garantizada por el Estado (artículo 101).

Resulta interesante observar que para la Constitución la cultura se articula sobre una serie de valores⁹, pudiendo erigir la tesis de que éstos pretenden diferenciar la *cultura* del *folclore* (relacionado éste sobre todo con creencias y costumbres tradicionales de un pueblo). En efecto, los valores suponen “*los contenidos vitales, captados generalmente en conceptos, comunes a las mayoría de los miembros de un grupo. Estos contenidos vitales son conservados o cuidados, y de esta forma, determinan nuestra acción en cuanto a imagen guía, y a veces en cuanto normas fijas desempeñando un papel decisivo en la estructura de los motivos de nuestro comportamiento*”¹⁰. Cabe agregar que en Filosofía, Moral, Ética y demás ciencias abstractas, los valores son “*los grandes principios de la conducta individual y colectiva de los hombres*”¹¹.

⁷ Puede verse además: Rodner, James-Otis. *La Globalización (Globalización de la Norma Jurídica)*. Academia de Ciencias Políticas y Sociales. 2da edición. Caracas, 2012. p. 79; y el Diccionario de la Real Academia Española, en <http://lema.rae.es/drae/?val=cultura>.

⁸ Una definición propia, que encuentra apoyo en: Rodner, *La Globalización...*, cit., p. 79.

⁹ En la doctrina, para la profesora Ninoska Rodríguez Laverde “*la previsión constitucional del derecho a la cultura y su consecuente positivación conduce a la protección y salvaguarda de la identidad cultural (es decir todo lo relativo a la protección de los bienes que conforman el patrimonio cultural), el fomento de las industrias culturales (en lo cual está incluido lo concerniente al fomento de las actividades de producción intelectual y artística, es decir la artesanía, la industria editorial y la cinematográfica, en consecuencia todo lo relativo a la libertad de creación y proceso creativo), el respeto a la propiedad intelectual (derechos de autor y derechos afines), así como también a la prestación de los servicios culturales (todo aquello relacionado con el acceso y disfrute de espectáculos públicos, museos, y uso del tiempo libre)*” (Rodríguez Laverde, Ninoska. “Derecho a la cultura. Su configuración en las Constituciones de 1961 y 1999 reflexiones sobre la ponderación para su ejercicio”. *Boletín Derecho Administrativo UCAB números 1 y 2, enero 2011*.

¹⁰ *Enciclopedia Jurídica OPUS*. Tomo VIII. Ediciones Libra. Caracas, 2008. p. 396.

¹¹ *Diccionario Jurídico Venezolano*. Tomo IV. Ediciones Vitales 2000. Caracas, 1993. p. 241.

En ese sentido, al poseer la cultura una serie de valores que la identifican, no es posible considerar que ésta sea cualquier manera de concebir o interpretar el mundo, ni tampoco todas las relaciones humanas con el entorno creado, como afirma el DLOC.

La cultura, según la Constitución, además de los referidos valores, lleva consigo la libertad creativa y supone también el respeto y promoción del Estado, con independencia de la ideología de los creadores, como manifestación precisamente del pluralismo y la libertad. En ese sentido, no parece que el DLOC haya interpretado y desarrollado de manera fiel y exacta lo que la Constitución establece en torno a la cultura.

III. LAS ESTRATEGIAS EDUCATIVAS EN EL ÁMBITO CULTURAL

El artículo 9 del DLOC contempla un conjunto de estrategias que deberá desarrollar el ministerio con competencia en materia de cultura, en corresponsabilidad con los ministerios con competencia en materia de educación, a los fines de crear políticas destinadas al proceso de formación de valores propios de la identidad y diversidad cultural. Hay estrategias positivas, como garantizar la infraestructura y dotación para el desarrollo de la actividad cultural en los espacios educativos (numeral 2); crear planes, programas y proyectos integrados para fomentar y consolidar la formación, creación e investigación en materia cultural (numeral 4); crear un espacio de articulación interinstitucional para establecer políticas conjuntas que permitan incorporar los contenidos de formación para las artes en todo el sistema educativo nacional (numeral 6); y asimismo hay estrategias que merecen ser observadas con atención.

Al respecto, el precepto en referencia dispone que corresponde a los mencionados ministerios: “*Diseñar el Plan Nacional para las Artes y la Cultura que será de obligatorio cumplimiento en todo el sistema de educación formal del Estado venezolano*” (numeral 1). Es al menos llamativa la obligatoriedad de ese Plan, cuando la creación cultural es libre como se dijo, según el citado artículo 98 de la Constitución.

Sin embargo, no se agotan los alcances de esta disposición allí, en la medida que más adelante atribuye a los mencionados ministerios: “*Diseñar políticas para asegurar el ingreso, desarrollo y egreso de los creadores y creadoras culturales en la Educación Formal en todos sus niveles*” (numeral 7). Una lectura conjunta de estas disposiciones conduce a observar que los ministerios con competencia en materia de cultura y educación no sólo diseñarán un Plan Nacional para las Artes y la Cultura que será de obligatorio cumplimiento en todo el sistema de educación formal, sino que además diseñarán políticas para asegurar el ingreso de los creadores culturales a la mencionada educación, lo que de inmediato evidencia que todos los creadores culturales –aun los que estén al margen del sistema educativo formal– están potencialmente sujetos a dicho Plan, diseñado –recuérdese– por órganos de la Administración Pública Nacional Central.

En ese sentido, cabe preguntarse: ¿cuál será el contenido del Plan Nacional para las Artes y la Cultura? ¿Qué efectos puede tener? ¿Cuáles son las materias que habrá de regular? ¿Pretende simplemente ordenar la actuación de la Administración Nacional Central en este ámbito o aspira ir más allá? Cualquier intento por desarrollar un Plan de esta naturaleza debe tener muy en cuenta la delgada línea que separa el obrar de la Administración Pública de la libertad cultural.

IV. POLÍTICAS PÚBLICAS EN MATERIA CULTURAL

En el Capítulo III del DLOC hay una serie de políticas públicas en materia cultural, donde algunas son positivas y otras no resultan así. Entre las primeras está: establecer programas dirigidos a creadores, cultores e investigadores culturales por parte del Estado, tales como créditos especiales, fondos concursales, bolsas de trabajo, premios anuales, incentivos

y reconocimientos (artículo 19); impulsar, incrementar, promover y desarrollar el turismo orientado a destacar la identidad nacional, el patrimonio cultural, los creadores y sus obras (artículo 21); garantizar el acceso de las nuevas generaciones a los espacios culturales, tales como museos nacionales, editoriales y galerías de arte, a fin de visibilizar y promocionar su obra (artículos 22 y 33); diseñar políticas públicas destinadas a la salvaguarda, promoción, publicación y difusión del libro en todos los soportes posibles, así como el estímulo del hábito de la lectura y la socialización del acceso al libro (artículo 29); y diseñar políticas públicas destinadas a crear mecanismos viables y sostenibles para la formación, investigación, promoción, protección, preservación, difusión y comercialización de las obras y de sus creadores, ya sean visuales, de las artes escénicas o de la música nacional (artículo 34). La primera de esas políticas corresponde al Estado en general, la segunda al ministerio con competencia en materia de cultura, en corresponsabilidad con el ministerio con competencia en materia de turismo y las siguientes al referido ministerio de cultura.

En cambio, la alusión a otras políticas merece atención: nuevamente se invoca el Plan Nacional de Cultura, para agregar que en su elaboración participarán los Consejos Populares de Cultura y la Comunidad cultural organizada, así como que dicho Plan “*será aprobado por los respectivos consejos populares de cultura*” (artículo 20). Esta clase de Consejos “*serán creados y funcionarán en coordinación con el ministerio del poder popular con competencia en materia de cultura*” (artículo 23). De manera que, junto a las interrogantes que ya generaba el referido Plan Nacional para las Artes y la Cultura, concretamente en cuanto a su contenido y objetivos, está la participación de estos Consejos Populares de Cultura que conforme a la norma, no son más que expresiones de la planificación centralizada.

Por último, se halla el deber impuesto al referido ministerio con competencia en materia de cultura, en articulación con los ministerios con competencia en materia de educación, comunicación e información, juventud y deporte, “*de orientar la gestión cultural del Estado hacia la formación de una identidad nacional venezolana en niños, niñas, jóvenes*” (artículo 25). Aquí nuevamente es necesario prestar atención, en el entendido de que una de las características del proceso educativo es la prohibición de establecer determinadas ideologías, sobre todo en niños y adolescentes, que por la etapa en la que se encuentran, no poseen aún suficientes herramientas para distinguir y formarse un juicio propio.

REFLEXIÓN FINAL

Desafío importante que tiene el Estado frente a sí, de conceder auténtico significado a la *cultura*. Aunado a que sus valores son bien irrenunciable del pueblo venezolano, a que es invocada como derecho subjetivo por el Preámbulo de la Constitución y por el propio articulado de ésta, a la importantísima libertad que envuelve, es crucial comprender que *la cultura es formadora de ciudadanía*. No cabe duda de que la música, la literatura, el cine, el teatro, la danza, la pintura, la escultura –expresiones humanas que, paradójicamente, casi ni aparecen en el DLOC– y en fin las más genuinas manifestaciones de la venezolanidad en el campo de las ideas, la ciencia, la innovación y el conocimiento, son constructoras de conciencia, de valores, de sensibilidad, que a fin de cuentas contribuyen a crear cuotas mayores de respeto y promoción por los derechos y libertades, de trabajo y organización social.