

## La colaboración mutua: eje de las relaciones entre el Perú y la Iglesia Católica.

**Gonzalo Flores Santana**

**Miembro del Consorcio Latinoamericano de Libertad Religiosa y profesor de Derecho Eclesiástico.**

### Introducción.-

La relación entre el Perú y la Iglesia Católica tiene cerca de quinientos años y ha pasado por distintos procesos históricos. Haciendo un balance general se podría decir que ha sido una relación fructífera dado que el acento de la reciprocidad ha estado puesto en el servicio a la persona y en la forja de la cohesión de la sociedad sobre fundamentos morales sólidos, elementos indispensables para el desarrollo de una sociedad sana y próspera.

No obstante, tal vez dejándose llevar por algunas corrientes de pensamiento, encontramos en el escenario local algunos sectores que parecen tener cierta confusión en torno a la labor que realiza la Iglesia, sobre la importancia de la misma y acerca del régimen legal que el Perú le ha otorgado. Apreciamos que no hay conciencia de que la Iglesia Católica ha sido y es uno de los principales “socios” del Estado en su esfuerzo por atender las grandes necesidades humanas que han tenido y siguen teniendo los peruanos, realizando una encomiable labor en el campo educativo, de la salud, la nutrición, la integración, la reinserción social, etc., en todo el territorio de la República, llegando incluso a lugares donde al Estado aún no le ha sido posible sentar una mínima estructura de servicio.

Apreciamos que existen críticas u observaciones que no tienen fundamento real, o surgen por desconocimiento del régimen que vincula ambas instituciones. A través de este artículo buscamos explicar, en una apretada síntesis, los fundamentos jurídicos que sientan las bases de la relación entre el Estado y la Iglesia, para de esta manera intentar aclarar de alguna manera el panorama sobre el marco jurídico de la Iglesia Católica en el Perú.

### Marco Jurídico vigente.-

El Perú tiene suscrito un Acuerdo Internacional con la Santa Sede que data desde el 19 de julio de 1980. Con la celebración de dicho tratado internacional el sistema de relación entre la Iglesia Católica y el Perú tuvo una modificación sustancial. Con éste culminó el sistema confesional y el Patronato, también conocido como Patronato Nacional.

El instrumento antes indicado tiene el rango de Tratado Internacional. Su contenido es de carácter especial, pues está dedicado exclusivamente a regular el régimen jurídico de la Iglesia Católica en el Perú.

La Santa Sede, a diferencia de las demás entidades religiosas, es un sujeto de Derecho Internacional Público. Al haber suscrito la Santa Sede y el Estado Peruano ese Tratado Internacional queda reflejada la capacidad jurídica internacional de ambas instituciones y, asimismo, el mutuo reconocimiento de su condición de sujetos de derecho internacional por lo que sus relaciones se realizan de manera paritaria<sup>1</sup> y en consecuencia ninguna de ellas se encuentra subordinada a la otra.

Dado que es una relación paritaria, el Perú ha procedido a reconocer a la Iglesia como autónoma e independiente<sup>2</sup>. En razón de esto, el Estado peruano, aceptando el status internacional de la Iglesia Católica -y por tanto el de ser una sociedad jurídicamente organizada-, se ha obligado a respetar su libertad de desenvolvimiento en aquellos asuntos que califiquen como propios. Los asuntos propios de la Iglesia Católica son los que están establecidos en el derecho canónico en general, como es el caso de la evangelización, la enseñanza, el culto, la caridad, los cementerios, las obras pías, etc.

#### **El sistema de relación vigente.-**

Con la firma del Acuerdo nace el sistema de relación actual denominado de colaboración, cuyos pilares son distintos a los del patronato. Este cambio de sistema no ha sido exclusivo del Perú sino que se ha producido de manera análoga en todos los países de Occidente con los que la Iglesia Católica mantiene relaciones, salvo raras excepciones.

El sistema de colaboración es uno de los tres sistemas jurídicos de relación que los Estados mantienen con la Iglesia Católica. Los otros dos son el Sistema Confesional y el Separatista. El sistema de colaboración es aquel donde el Estado no asume ninguna religión como oficial, pero reconoce a la Iglesia Católica y a las confesiones religiosas, como interlocutores cualificados y mantiene con ella(s) relaciones en el ámbito público. En el caso de la Iglesia Católica, el instrumento más usado y en el que se enmarcan las reglas del sistema de colaboración es el concordato.

---

<sup>1</sup> Ruda Santolaria, Juan José. “Relaciones Iglesia-Estado: reflexiones sobre su marco jurídico”. En: “La Religión en el Perú al filo del Milenio”. Fondo Editorial Pontificia Universidad Católica del Perú. Pag. 61.

<sup>2</sup> Acuerdo Internacional. Artículo I “La Iglesia Católica en el Perú goza de plena independencia y autonomía.....”

Si bien recién en 1980 el Perú y la Santa Sede adoptaron como sistema de relación el de la colaboración, esta relación se venía dando en los hechos desde su origen. Las mismas partes declaran en la introducción de dicho instrumento internacional que la cooperación ha sido tradicional y fecunda pero se daba en el marco de un sistema distinto. Al derogarse el patronato el Perú, teniendo en cuenta las nuevas condiciones históricas, rediseñó el sistema de relación con la Santa Sede, adoptando aquel sistema que reflejara el espíritu que los ha mantenido unidos durante siglos y que es la cooperación mutua.

### **Los principios que rigen en un sistema de colaboración.**

Los sistemas de relación que hemos señalado, no sólo encuentran sustento en tratados o normas sino que el derecho, a través de sus fuentes, se ha encargado de sistematizar los principios y criterios que las rigen. Estos principios son los parámetros en que se debe desenvolver el sistema de relación adoptado por las partes.

En concreto, en el sistema de colaboración subyacen tres principios que constituyen los ejes de la relación entre el Perú y la Iglesia Católica y que deben ser respetados<sup>3</sup>. Estos son: Independencia y autonomía jurídica, Incompetencia recíproca y Colaboración mutua.

**El Principio de independencia y autonomía jurídica.**- Expresa que tanto los Estados como la Iglesia Católica son independientes y autónomos en su ámbito propio. Significa que la Iglesia es una sociedad jurídicamente organizada, autosuficiente e independiente, de modo que no está subordinada al Estado, en el terreno religioso y moral; y, por su lado, el Estado no está subordinado en el terreno político y social a la Iglesia<sup>4</sup>.

De parte del Estado que es laico, no implica que el factor religioso deba ser ignorado por éste, en razón a que dicho fenómeno constituye una dimensión fundamental de la persona. El Estado Laico - rectamente entendido - tiene como fin el propiciar las condiciones para que la persona humana se desarrolle dignamente y, si bien su labor se centra en las realidades temporales, no puede ignorar aquellas otras realidades inherentes al ser humano, debiendo preocuparse porque sean debidamente atendidas (como, por ejemplo, garantizar la educación religiosa de los mismos en las escuelas públicas).

---

<sup>3</sup> HERVADA. J. "Diálogo en torno a las relaciones Iglesia – Estado en clave moderna, en "Vetera et Nova. Cuestiones de Derecho Canónico y afines (1958 – 1991)", vol II, Pamplona 1991, pp. 1160-1161.

<sup>4</sup> SPINELLI, L. DALLA TORRE, G., Il Diritto Pubblico Ecclesiástico dopo il Concilio Vaticano II p. 92.

De otro lado, la Iglesia Católica tiene como fundamento que es una sociedad originaria: es decir, su origen no se encuentra en una sociedad anterior a ella, a la que debe subordinarse<sup>5</sup>. La Iglesia tiene un ámbito propio y cuenta con la libertad para desarrollar aquellas actividades que le son inherentes, como son su propia organización interna, la designación de sus autoridades, el cumplimiento de sus fines etc., que se encuentran regulados en un derecho particular denominado Derecho Canónico.

En el Perú este principio se sustenta en el mismo artículo 50 de la actual Constitución Política. En el propio Acuerdo Internacional se indica en su primer artículo que la Iglesia Católica en el Perú goza de plena independencia y autonomía<sup>6</sup>. Este sistema se corrobora en la práctica cuando por ejemplo en el Acuerdo se reconoce que la Iglesia es libre para la adquisición y disposición de bienes (autonomía para ser titular de bienes temporales); que la Iglesia crea sus jurisdicciones eclesiásticas y nombra a sus eclesiásticos<sup>7</sup> (derecho a nombrar a sus autoridades); y, que la Iglesia es libre para establecer centros educacionales (derecho a educar).

#### **El principio de incompetencia recíproca.-**

Al consagrarse que el Estado y la Iglesia son independientes y autónomos entre sí, se implica que cualquiera de ellos es incompetente en el ámbito del otro. El Estado lo es en materia religiosa y la Iglesia en materia política. Pero su trabajo por la persona no debe verse como compartimentos estancos, o peor aún en oposición o enfrentamiento, sino más bien en una estrecha armonía y cooperación para lograr ambas el bien integral de las personas.

Al ser el Estado incompetente para pronunciarse sobre el contenido religioso, deberá dejar espacio libre a las instituciones religiosas para que cumplan su labor en la sociedad civil, y puedan ser factores en la construcción de la vida social. En suma, el Estado laico es un Estado que entiende que la religión como tal no es un asunto político, y que la libertad religiosa existe no porque él la conceda sino porque es inherente a la dignidad de la persona humana<sup>8</sup>. En contraposición se encuentra el laicismo, ideología

---

<sup>5</sup> SOLER, C., Iglesia y Estado. La incidencia del Concilio Vaticano II sobre el Derecho Público Externo, EUNSA, Pamplona 1993. pp. 77 y ss.

<sup>6</sup> Se entiende que el Perú como país soberano también lo es, no siendo necesario mencionarlo en el Acuerdo porque no se encontraba ni se encuentra en discusión.

<sup>7</sup> Acuerdo Internacional. Artículo VI: La Santa Sede comunicará al Presidente de la República la creación de cualquier diócesis o jurisdicción eclesiástica, sin cuya notificación ....

<sup>8</sup> Martín de Agar, José T., El Derecho Eclesiástico del Estado y sus principios inspiradores. En: Boletín del Instituto de Derecho Eclesiástico, año 2 N° 3, 1998. p. 6.

hoy en boga en algunos países, que intenta eliminar del ordenamiento estatal o civil la referencia a lo religioso o se esfuerza por proscribirlo al ámbito estrictamente privado.

### **La colaboración mutua.-**

Este principio encuentra su fundamento no en la confusión de intereses, ni en que la Iglesia puede ser entendida como instrumento auxiliar del Estado, ni viceversa<sup>9</sup>, sino en que ambos sujetos, el Estado Laico y la Iglesia, tienen la común vocación de servir al hombre, cada cual desde el ámbito que le es propio. Por tanto, los principios anteriormente mencionados (independencia jurídica e incompetencia recíproca) no conllevan separatismo o indiferencia.

Subyace entonces una concepción positiva del fenómeno religioso como un valor de la persona y de la sociedad que incide de manera positiva en la vida del Estado de muy diversos modos, lo que lleva a éste a colaborar con las Iglesias y confesiones religiosas en el común servicio a los hombres. En el orden público, esta colaboración mutua con la Iglesia Católica puede revestir diversas formas, la más clásica es su plasmación en acuerdos o convenios que tienen el rango de tratados internacionales. Con las otras confesiones religiosas las relaciones se plasmarán en convenios de derecho interno o su actuar se regulará en leyes por carecer de esa personalidad internacional, no existiendo por tanto una razón de discriminación para esta diferenciación, sino una razón estrictamente jurídica.

La colaboración encontrará un motivo más patente en las llamadas “cuestiones mixtas” que son aquellos asuntos en que ambas sociedades tienen competencia: como por ejemplo la educación, la familia, etc., y se busca la colaboración de una con la otra para lograr de la manera más efectiva el bien de la persona.

Apreciamos que el artículo 50 de la Constitución peruana señala que el Estado peruano reconoce a la Iglesia Católica como elemento importante en la formación histórica, cultural y moral del Perú, y le presta su colaboración<sup>10</sup>. Asimismo, el preámbulo del Acuerdo Internacional indica que el deseo de la Santa Sede y la República del Perú al suscribir dicho Tratado Internacional, es seguir garantizando la fecunda colaboración que se prestan la Iglesia Católica y el Estado peruano. El artículo primero del

---

<sup>9</sup> Prieto, V., Relaciones Iglesia – Estado La perspectiva del Derecho Canónico. Publicaciones Universidad Pontificia de Salamanca. 2005. p 109.

<sup>10</sup> Constitución Política del Perú. Artículo 50°.- Dentro de un régimen de independencia y autonomía, el Estado reconoce a la Iglesia Católica como elemento importante en la formación histórica, cultural y moral del Perú, y le presta su colaboración. El Estado respeta otras confesiones y puede establecer formas de colaboración con ellas.”

Tratado lo hará explícito indicando que la Iglesia recibe del Estado la colaboración conveniente para la mejor realización de su servicio a la comunidad nacional.

### **La colaboración mutua de la Iglesia y del Estado peruano.-**

Los ámbitos de colaboración de la Iglesia Católica al Estado peruano se expresan en muchos campos como por ejemplo: la educación escolar pública y privada<sup>11</sup>, la educación superior, la promoción de la salud a través de hospitales y demás establecimientos, la nutrición a través de comedores populares y programas de seguridad alimentaria<sup>12</sup>, programas de emergencia social, prevención de desastres y reconstrucción social y económica<sup>13</sup>, implementación de bibliotecas, de centros culturales, creación y dirección de puericultorios y asilos, promoción de microempresas y microindustrias, desarrollo agrícola, formación integral en establecimientos públicos como centros penitenciarios<sup>14</sup>, centros militares; promoción del turismo con participación comunal<sup>15</sup>, promoción del arte constituyendo patrimonio

---

#### **<sup>11</sup> Instituciones Educativas de la Iglesia Católica**

<b>Modalidad Educativa</b>	<b>Número de Colegios</b>
Instituciones Educativas Parroquiales	943
Instituciones Educativas Particulares	1021
Instituciones Educativas Nacionales en convenio	311
<b>Total</b>	<b>2275</b>

Fuente: MINEDU (2005), Andrés Cardó Franco “La Iglesia y la Educación en el Perú” (2005) Elaboración: Propia

<sup>12</sup>Cáritas del Perú ejecuta programas que tienen el propósito de mejorar la salud alimentaria, especialmente de las familias más pobres del país. Uno de los programas es auspiciado por USAID con una inversión de US\$ 5´471,800 (cinco millones cuatrocientos setenta y un mil ochocientos dólares americanos). *Estas actividades se han venido desarrollando en Jaén, Huancayo, Huancavelica, Ayacucho, Tarapoto, Huánuco, Cusco y Puno.* Fuente: informe de la Conferencia Episcopal Peruana a la Secretaría Técnica del Acuerdo Nacional el 26 de diciembre de 2006.

<sup>13</sup> Cáritas y otras instituciones de la Iglesia también promueven programas de reconstrucción por friaje e inundaciones en el sur del Perú comprendiendo Abancay, Chuquibambilla, Sicuani, Cusco, Puno, Juli y Ayaviri

<sup>14</sup> En el año 2006 el área de salud de la pastoral carcelaria con la finalidad de favorecer a los internos que padecen enfermedades agudas y crónicas dentro de los penales, inició las gestiones para solucionar el problema de medicamentos, lo cual se hizo realidad a través de DIRECT RELIEF INTERNATIONAL con sede en California y de una ONG que administran las Hijas de la Caridad de España, que es una institución de la Iglesia Católica.

<sup>15</sup> En la jurisdicción de Cáritas Chachapoyas se ha venido implementando un proyecto que entre sus principales logros al 2006 se tiene: haber formalizado 10 asociaciones comunales productivas en producción de artesanías y servicios turísticos en las comunidades de Leymebamba, Maria, Huancas y la Jalca. Se han instalado 02 viveros con especies nativas de la zona como parte del programa de reforestación de los andenes

cultural de la Nación, tecnificación profesional a jóvenes y madres, etc, etc., que no sólo ha permitido atender necesidades básicas de los peruanos en situación de emergencia<sup>16</sup>, sino también promover el desarrollo humano y social<sup>17</sup> de muchos habitantes de centros poblados.

La Iglesia promueve todas estas obras a través de recursos económicos que ella misma gestiona en el extranjero, donaciones internas, aportes de sus fieles, las subvenciones del Estado, autofinanciación de sus propias obras, y además por ser receptora de cooperación técnica que le es brindada por ser una institución altamente confiable<sup>18</sup>, propiciando de esta forma la captación de recursos económicos y la recta distribución de los mismos a favor de los peruanos, que alcanzan las varias decenas de millones de dólares anuales<sup>19</sup>.

De otro lado, es importante tener presente que la colaboración económica que brindan los Estados a las iglesias con cargo a fondos públicos es una práctica generalizada en todo occidente. Los medios

---

en Cheto y Jalca Grande. Se ha implementado un Museo en la comunidad de La Jalca. Se han desarrollado cursos de capacitación en Gestión Empresarial y Fortalecimiento Institucional en las cinco comunidades del Proyecto. Se han realizado viajes de familiarización con Operadores y Medios de Prensa para difundir los destinos turísticos. Los lugares visitados fueron las cinco comunidades donde están ubicados los Centros de producción y los atractivos turísticos de la región como la Fortaleza de Kuelap en Maria, el Museo de Leymebamba en Leymebamba, el Mirador en Huancas, La andenería y la Laguna en la Jalca. En el viaje de prensa se incluyó la ciudad de Chiclayo y sus principales atractivos turísticos.

<sup>16</sup> Históricamente la Iglesia siempre ha brindado una ayuda gravitante en todas las situaciones de emergencia social y económica que ha sufrido el Perú. Para citar algunos ejemplos se puede mencionar el colapso económico por la Guerra del Pacífico; el redoblamiento de la asistencia social que se brindó a los sectores de menores recursos por el paquete económico de 1990; o, la ayuda integral que viene dando a los damnificados del terremoto ocurrido el 15 de agosto del año pasado.

<sup>17</sup> *“La Iglesia Católica trabaja permanentemente en una acción social que busca promover al ser humano, buscando su enriquecimiento como personas que descubren su dignidad y valor, a la vez que se les ayuda mejorando las oportunidades y condiciones de empleo y autoempleo, tecnificándolos. Especialmente a los jóvenes, a los agricultores de las áreas rurales altoandinas y a las mujeres, existen también proyectos para fomentar el turismo, desarrollar la pequeña y mediana industria etc.”. Cita obtenida del informe de la Conferencia Episcopal Peruana a la Secretaría Técnica del Acuerdo Nacional el 26 de diciembre de 2006.*

<sup>18</sup> Un ejemplo es el Comité de Adquisiciones del Fondo Italo Peruano constituido entre el Gobierno del Perú y el Gobierno de Italia, aprobado por el Decreto Supremo N° 198/2002 del 22 de septiembre de 2001 para financiar proyectos en infraestructura básica, desarrollo productivo y comercial económicamente sostenible, protección del medio ambiente, formación de capacidades locales, desarrollo de comunidades campesinas e indígenas, etc.

<sup>19</sup> Cáritas del Perú ha ejecutado un promedio de USD \$ 10`000,000.00 (Diez millones de dólares) anuales solo en proyectos de desarrollo. En: Balance social de Cáritas del Perú, 24 de setiembre de 2007. [www.caritas.org.pe](http://www.caritas.org.pe). Cáritas del Perú es una de las muchas instituciones de la Iglesia Católica dedicada a la labor social.

utilizados son diversos, e incluyen las exenciones tributarias, los incentivos a las deducciones fiscales por las cantidades donadas a instituciones religiosas- etc. Esta colaboración se brinda porque la labor religiosa se traduce en una elevación del «nivel ético» de la sociedad y una reducción de sus flagelos. Y, desde una perspectiva estrictamente material, la actividad asistencial de las iglesias suele ser mucho más eficiente que la gestionada por el Estado, lo que genera un importante ahorro de dinero.

En el caso concreto del Estado peruano, éste colabora con la Iglesia para que ella cumpla su misión y brinde su colaboración a la sociedad, desde una doble perspectiva. En primer lugar contribuyendo económicamente con la Iglesia para el cumplimiento de su misión, a través del “Régimen Eclesiástico” que comprende asignaciones a los miembros del Clero, asignaciones a las jurisdicciones eclesiásticas<sup>20</sup> y la pensión para los Obispos eméritos.<sup>21</sup>

En segundo lugar, otorgándole beneficios tributarios amplios<sup>22</sup>, respetando su libertad para la adquisición libre de bienes muebles e inmuebles que se constituirán en el soporte material de la labor espiritual y social que realiza<sup>23</sup>, estableciendo sistemas de promoción para gestionar donaciones y financiación tanto nacional como extranjera, y garantizándole la libertad para cumplir sus labores propias en el área educativa, de predicación en hospitales, centros penitenciarios y otros etc.

La Iglesia Católica brinda esta colaboración al Estado a través de las distintas instituciones que la conforman, como son los Arzobispados, Obispados, Prelaturas, Vicariatos Apostólicos, Conferencia Episcopal, Parroquias, Misiones, Cabildos Eclesiásticos, Seminarios, Institutos de Vida Consagrada, Institutos Seculares, Sociedades de Vida Apostólica, Institutos Religiosos, Órdenes, Congregaciones, Asociaciones de Fieles, Fundaciones y demás Corporaciones que forman parte integrante de la Iglesia Católica. Por su lado, el Estado a través de sus distintos organismos públicos se relaciona con la Iglesia Católica para tratar estos asuntos o ejecutar distintas acciones o proyectos.

---

<sup>20</sup> Para el año 2008 la subvención económica que brindará el Estado a la Iglesia conforme a la Ley del Presupuesto General de la República es de S/. 2`602,850 nuevos soles.

<sup>21</sup> En la Resolución Ministerial N° 357-2004 se dispuso que la asignación al Clero es para 1028 plazas, 44 jurisdicciones eclesiásticas y 18 Obispos eméritos (calculados a enero de 2005). Estos datos figuran en: “La relevancia jurídica del Acuerdo entre la Santa Sede y el Perú” , autor Juan Roger Rodríguez Ruiz, Lima, 2006.

<sup>22</sup> Los beneficios tributarios amplios comprenden una inafectación de las actividades propias de la Iglesia y una exoneración permanente del impuesto a la renta, alcabala, impuesto predial, arbitrios, etc.

<sup>23</sup> Hay que destacar que la Iglesia detenta inmuebles no solo como propietaria sino que en mucho casos solo es poseedora en virtud a que el Estado se los ha cedido en uso para que los destine a obras sociales y religiosas.

En esta relación mutua, tanto el Estado como la Iglesia, van interactuando generando una demanda muy grande de coordinación, gestión y ejecución de tareas para que se logre de manera efectiva los objetivos buscados por ambas partes, en el marco de una legislación que tiene varios niveles de jerarquía, y que en muchos casos requiere de una interpretación adecuada de las normas legales.

La realidad nos muestra grandes logros alcanzados pero también muchos proyectos y obras que se han vistos trancos o su proceso ha sido engorroso por distintas causas, como vacíos legales o una inadecuada aplicación de las normas, por desconocimiento del sector público sobre la naturaleza jurídica de los distintos órganos que componen la Iglesia, por exagerados procedimientos burocráticos<sup>24</sup> y, fundamentalmente, por no existir un ente coordinador que trabaje de manera ordenada y con una fluida comunicación con las distintas instituciones y actores que participan en estas relaciones de mutua colaboración. Esta situación viene provocando que incalculables recursos gestionados por la Iglesia no sean utilizados de manera óptima perjudicando a los ciudadanos que se verían beneficiados con los mismos.

Dentro del horizonte se presenta el reto para ambas instituciones de perfeccionar los canales y procedimientos que permitan optimizar las obras y proyectos sociales que las instituciones católicas promueven y que redundan en beneficio de todo el país.

Lima, 20 de febrero de 2008.

---

<sup>24</sup> En el campo de las donaciones que reciben las entidades religiosas, el Estado acaba de dar un gran paso con la reciente aprobación del Reglamento de la Ley N° 28905 – “Ley de facilitación del despacho de mercancías donadas provenientes del exterior”, simplificando el procedimiento administrativo para el retiro de los bienes donados.