

Resolución N° 1187/2023

INDDHH 2022-I-38-0000189

Montevideo, 03 de enero de 2023

I) ANTECEDENTES

1. La Institución Nacional de Derechos Humanos y Defensoría del Pueblo (en adelante INDDHH) recibió el 27 de marzo del 2022 una denuncia presentada por el Sr. O.B., relativa a la eventual vulneración de su derecho a la seguridad social por parte del Banco de Previsión Social (en adelante BPS).
2. Relató que se encuentra tramitando una pensión por discapacidad ante BPS y que lo está patrocinando el Consultorio Jurídico de la Facultad de Derecho de la Universidad de la República.
3. La denuncia fue considerada admisible por el Consejo Directivo de la INDDHH y tramitada en el Expediente N° 2022-I-38-0000189.
4. Mediante Oficio DEN0103/2022 del 3 de mayo de 2022 y Oficio DEN216/2022 del 15 de julio de 2022 se solicitó a BPS que informara en qué situación se encontraba el trámite de solicitud de pensión por invalidez del denunciante; si fue evaluado con baremo social, señalando en caso afirmativo el puntaje alcanzado y en caso negativo las razones; y, en caso de que la pensión del denunciante hubiese sido rechazada, que señalara los motivos y reglamentación que fundamentaba la decisión.
5. El 29 de agosto de 2022, la INDDHH recibió la respuesta de BPS a los oficios remitidos, cumpliendo así con el deber de colaboración consagrado en el artículo 21 de la Ley N° 18.446.
6. El 5 de setiembre de 2022 la INDDHH confirió vista de la respuesta de BPS al denunciante, quien el 11 de setiembre de 2022 remitió documentación complementaria. De la información aportada por el denunciante y el organismo surgen los siguientes extremos:
7. El Sr. O.B. tiene 53 años, hace aproximadamente 10 años que no trabaja y no recuerda cuántos años de aportes a BPS registra. Actualmente vive con su madre de 85 años, quien es dueña de la casa en la que residen y subviene las necesidades de ambos.
8. El Sr. O.B. realizó ante BPS reiteradas solicitudes de pensión por invalidez, que datan del año 2013, del 15 de junio de 2021 y del 30 de noviembre de 2021. Todas ellas fueron denegadas.
9. La última solicitud fue realizada con patrocinio del Consultorio Jurídico de la Facultad de Derecho de la Universidad de la República, mediante una petición calificada.
10. El 6 de abril de 2022, el Sr. O.B. se presentó ante BPS y declaró que él no tenía gastos médicos pero que su madre sí, ante lo que se le informó que debía acreditar los gastos médicos y cómo hacerlo. El denunciante remitió a la INDDHH copia de un listado de *prestaciones* (medicamentos) otorgadas a su madre, emitida por CASMU. Sin embargo, no surgen allí los costos de los mismos y la INDDHH desconoce si ese documento fue presentado en el expediente de BPS.
11. El 31 de mayo de 2022, BPS confirió vista de las actuaciones al denunciante, siendo evacuada el 13 de junio de 2022. Allí surge que BPS habría concluido: Atento a que convive con su madre, quien se encuentra superando los topes para familiares obligados convivientes y mediante estudio realizado de la documentación presentada y de algoritmo aplicado a las características del domicilio, se constató que el titular no presenta carencia de recursos para



subvenir sus necesidades vitales, por lo que se entiende que no se encontraría comprendido dentro de los parámetros exigidos en el art. 43 de la ley 16.713 y el art. 1 de la RD 4-19/2013.

12. El denunciante alega que el dinero que percibe su madre está destinado a los gastos de esta, y que él únicamente recibe un plato de comida y una pieza donde dormir, lo que no constituye a su criterio condiciones de vida digna.

13. La Oficina de Estudio y Liquidaciones analizó los descargos presentados por el Sr. O.B. y el 16 de julio de 2022 concluyó: *no habiéndose aportado nuevos elementos que reviertan la situación y por no verificarse la carencia de recursos prevista en la normativa vigente, se sugiere ingresar la denegatoria en el Sistema previa notificación de lo resuelto.*

14. Al 29 de agosto de 2022, el trámite se encontraba en la Oficina Notificaciones – Gerencia Prestaciones (574) a efectos de notificar la resolución denegatoria.

15. BPS señaló que, si bien existe un dictamen médico con baremo de 66,98%, se trata de una incapacidad común (no severa), por lo que se requiere la realización de un estudio socioeconómico del titular y sus familiares legalmente obligados para determinar el derecho a la prestación. El estudio concluyó que los ingresos del núcleo familiar superan ampliamente el tope de ingresos establecidos por el organismo.

II) CONSIDERACIONES DE LA INDDHH

16. El objeto de la investigación realizada por esta Institución consistió en determinar si existe o existió vulneración a los derechos del Sr. O.B. por parte de BPS, al denegarle una pensión por invalidez.

17. Conforme a lo dispuesto por el artículo 32 de la Ley N° 18.446, la INDDHH concluye que no se han reunido elementos de convicción suficientes que permitan afirmar que existe o existió vulneración al derecho a la seguridad social del denunciante.

18. El derecho a la seguridad social está consagrado en diversos instrumentos internacionales, entre los que podemos destacar la Declaración Universal de Derechos Humanos de 1995 (Artículo 22), la Declaración Americana de Derechos Humanos de 1948 (artículo XVI), el Convenio 102 de la Organización Internacional del Trabajo de 1952; el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de 1966 (artículo 9) y el Protocolo de San Salvador de 1988 (artículo 9).

19. El Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales en su Observación General N° 19 señala:

El derecho a la seguridad social incluye el derecho a obtener y mantener prestaciones sociales, ya sea en efectivo o en especie, sin discriminación, con el fin de obtener protección, en particular contra: a) la falta de ingresos procedentes del trabajo debido a enfermedad, invalidez, maternidad, accidente laboral, vejez o muerte de un familiar; b) gastos excesivos de atención de salud; c) apoyo familiar insuficiente, en particular para los hijos y los familiares a cargo.

20. En el ámbito interno, el artículo 67 de la Constitución reconoce expresamente el derecho a acceder a *retiros adecuados y subsidios para los casos de accidentes, enfermedad, invalidez, desocupación forzosa, etc.* Asimismo, este derecho también encuentra respaldo en los artículos 7, 72 y 332 de la Constitución.

21. Particularmente en lo que refiere la prestación solicitada por el denunciante, la misma se ampara en lo establecido en el artículo 43 de la Ley N° 16.713 de Seguridad Social. Esta norma prevé una *prestación asistencial no contributiva por vejez o invalidez*, destinada a personas mayores de setenta años o personas de cualquier edad que estén incapacitados *en forma absoluta para todo trabajo remunerado*, y que carezcan de *recursos para subvenir a sus necesidades vitales*.



22. Asimismo, la norma señala que *quienes tengan ingresos de cualquier naturaleza u origen inferiores al monto de esta prestación o beneficio, recibirán únicamente la diferencia entre ambos importes.*
23. Tal como BPS indica en su respuesta, en la valoración de la incapacidad que realiza a efectos de otorgar pensiones, se prevé la utilización de factores complementarios como son la valoración de la situación social del solicitante y sus posibilidades de inserción laboral o curricular. Ello está previsto en el Decreto N° 306/2013.
24. En lo que refiere a la valoración de la situación social, se establece que deben tomarse en cuenta tres conceptos: vulnerabilidad (*capacidad que tiene una familia para controlar las fuerzas que la afectan*); activos (*subconjunto de recursos requeridos para el aprovechamiento de las oportunidades que brinda el medio*); y estructura de oportunidades (*probabilidad de acceso a bienes, servicios o al desempeño de actividades*).
25. En el Decreto N° 306/2013 se indica que este marco teórico de referencia para determinar el nivel de vulnerabilidad social del solicitante a partir del análisis de su núcleo familiar, fue recogido del documento "Activos y Estructuras de Oportunidades. Estudio sobre las raíces de la vulnerabilidad social en el Uruguay", Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) y la CEPAL Oficina de Montevideo, Coordinador Ruben Kaztman (julio de 1999).
26. La normativa de BPS señala que evaluará como variables: la estructura familiar (edad); la situación habitacional; la conformación de ingresos (remuneraciones y prestaciones); situación e historia laboral; situación de salud; clima educativo y cultural. En tal sentido, si bien se podría discrepar y discutir sobre la forma en que BPS debería o no evaluar la vulnerabilidad social de los solicitantes, el método actualmente aplicado cuenta con fundamento teórico.
27. En el caso, al momento de negar la pensión, BPS sostiene que los ingresos del núcleo familiar del denunciante superan los topes máximos establecidos para acceder a la prestación, y que *no presenta carencia de recursos para subvenir sus necesidades vitales*, requisito dispuesto por el artículo 43 de la Ley N° 16.713 de Seguridad Social. Al respecto, el denunciante sostuvo que, si bien accede a comida y vivienda, ello no constituye condiciones de vida digna.
28. Por otro lado, cabe señalar que el denunciante tuvo oportunidad de aportar elementos y prueba en relación a su situación. Asimismo, al momento de responder al oficio, BPS tenía pendiente la notificación de la resolución denegatoria, con lo que el denunciante estaría habilitado, oportunamente, a interponer recursos administrativos.
29. En resumen, a la luz de la información recabada y el análisis de la normativa vigente, la INDDHH concluye que la decisión de BPS de negar la prestación por incapacidad al Sr. O.B. resulta adecuadamente fundada y ajustada a derecho, tanto en lo relativo a la forma de evaluación (Decreto N° 306/2013) como a las garantías del debido proceso administrativo (Decreto N° 500/991).
30. En definitiva, como ya se adelantó, conforme a lo dispuesto por el artículo 32 de la Ley N° 18.446, esta institución concluye que no se han reunido elementos de juicio suficiente que permitan afirmar que existió vulneración a los derechos del Sr. O.B. por parte de BPS.

III) Por todo lo anteriormente expuesto, EL CONSEJO DIRECTIVO DE LA INSTITUCIÓN NACIONAL DE DERECHOS HUMANOS Y DEFENSORÍA DEL PUEBLO RESUELVE:

1. Que no existió vulneración a los derechos del Sr. O.B. por parte de BPS, al negarle una prestación por incapacidad.



Institución Nacional
de Derechos Humanos
y Defensoría del Pueblo



2. Reconocer la colaboración del organismo conforme a lo dispuesto por el artículo 21 de la Ley N° 18.446.
3. Previa notificación al denunciante y al organismo, archivar.

Cr. MARCOS ISRAEI
PRESIDENTE
Institución Nacional de Derechos Humanos
y Defensoría del Pueblo

Dra. CARMEN RODRÍGUEZ NÚÑEZ
DIRECTORA
Institución Nacional de Derechos Humanos
y Defensoría del Pueblo

JIMENA FERNÁNDEZ BONELLI
DIRECTORA
Institución Nacional de Derechos Humanos
y Defensoría del Pueblo

WILDER TAYLER
DIRECTOR
Institución Nacional de Derechos Humanos
y Defensoría del Pueblo