



PROYECTO DE LEY

RÉGIMEN PREVISIONAL ESPECIAL PARA COMBATIENTES DE INCENDIOS FORESTALES Y RURALES

El Senado y la Cámara de Diputados de la Nación Argentina, reunidos en Congreso, sancionan con fuerza de Ley:

Artículo 1º- Objeto.- Establécese un régimen previsional diferencial para los trabajadores que se desempeñen o se hayan desempeñado como combatientes de incendios forestales o rurales en organismos nacionales o en organismos provinciales de cajas transferidas, en el marco del Servicio Nacional de Manejo del Fuego, de acuerdo con la estructura, el estatuto y el régimen laboral del personal de incendios forestales y rurales previstos en la Ley 26.815 y su reglamentación.

Artículo 2º.- Requisitos. Tiene derecho a la prestación jubilatoria diferencial establecida en la presente ley el personal que reúna los siguientes requisitos:

- a) Haber cumplido cincuenta y siete (57) años de edad, en el caso de los varones, o cincuenta y dos (52) años de edad, en el caso de las mujeres.
- b) Acreditar veinticinco (25) años de servicios en unidades operativas de lucha contra incendios forestales o rurales, de los cuales al menos quince (15) años deberán ser en tareas efectivas como combatiente en terreno, dedicadas a la supresión y combate directo de dichos incendios. Cuando se acrediten servicios en las mencionadas tareas por un tiempo inferior al estipulado y alternadamente otros servicios de cualquier naturaleza, para el otorgamiento del beneficio se realizará un prorrateo en función de los requisitos de edad y años de servicio exigidos para cada tipo de actividad conforme al régimen general vigente.

Artículo 3º.- Contribución Patronal . Fijase una contribución patronal adicional a cargo de los empleadores comprendidos en el ámbito de aplicación de la presente ley, la cual se calculará sobre la remuneración imponible de los trabajadores alcanzados. Dicha contribución adicional será del dos por ciento (2%) durante el primer año de vigencia de esta ley; del tres por ciento (3%) durante el segundo año; del cuatro por ciento (4%) durante el tercer año; y del cinco por ciento (5%) a partir del cuarto año, manteniéndose en ese último valor en adelante.



Artículo 4º.- Haber jubilatorio . El haber mensual de las jubilaciones ordinarias y por invalidez del personal alcanzado por el presente régimen especial será equivalente al ochenta y dos por ciento (82%) móvil de la remuneración mensual del cargo que el trabajador tuviere asignado al momento del cese. La movilidad de dicho haber se ajustará conforme las variaciones de la remuneración del cargo equivalente de los trabajadores en actividad, garantizando la actualización permanente del beneficio.

Artículo 5º.- Autoridad de Aplicación . La autoridad de aplicación de la presente ley será el Ministerio de Capital Humano, el cual, a través de la Secretaría con competencia en materia de seguridad social, deberá llevar un registro actualizado de los trabajadores y trabajadoras alcanzados por el régimen y dictar las normas aclaratorias y complementarias que resulten necesarias para su efectiva implementación. La Administración Nacional de la Seguridad Social (ANSES) actuará coordinando con la autoridad de aplicación las acciones necesarias para la instrumentación y operatividad del régimen.

Artículo 6º.- Disposición transitoria. Serán reconocidos a los fines de este régimen los servicios pertinentes prestados con anterioridad a la entrada en vigencia de la presente ley, siempre que dichos servicios hubieren sido desempeñados en organismos del Estado nacional o provincial y hubieren sido remunerados por éstos. Los años de servicio ya cumplidos bajo las condiciones del artículo 2º, previa sanción de esta ley, serán computados a los efectos del otorgamiento del beneficio jubilatorio especial aquí establecido.

Artículo 7º.- Comuníquese al Poder Ejecutivo Nacional.

DIP. NAC. JUAN PABLO LUQUE

FUNDAMENTOS

Este proyecto lleva como antecedente parlamentario el expte 0029-S-2022 de autoría de la Senadora por la Provincia de Río Negro GARCIA LARRABURU, SILVINA MARCELA, Orden del Día 0155/2022 - aprobada su media sanción en la sesión del día 10 de agosto de 2022 en el Senado de la Nación ; en la Cámara de Diputados con dictamen de las comisiones de Previsión Social, Legislación del Trabajo y Presupuesto y Hacienda (OD 604/2022) no se logró aprobar en la sesión especial citada para el día 21 de diciembre de 2022.

I. Objeto y necesidad del régimen especial

El presente proyecto de ley tiene por objeto establecer un régimen previsional especial para los combatientes de incendios forestales y rurales, atendiendo a las condiciones particulares de insalubridad, penosidad y riesgo extremo que caracterizan a dicha actividad.

Se trata de brindar una protección previsional adecuada a quienes enfrentan, en el ejercicio de sus funciones, altos niveles de exigencia física y exposición a peligros excepcionales (fuego, altas temperaturas, inhalación de humo y gases tóxicos, entre otros). Estos factores determinan un desgaste prematuro de la salud y capacidad laboral de los brigadistas, justificando anticipar la edad jubilatoria y reducir los años de servicio requeridos en comparación con los límites generales del régimen previsional común.

La experiencia de los últimos años en nuestro país ha demostrado la creciente intensidad y frecuencia de incendios forestales y rurales, fenómeno asociado en parte al cambio climático y a eventos ambientales extremos.

En este contexto, la labor de los brigadistas resulta fundamental e insustituible para la protección de ecosistemas, poblaciones y bienes. Es misión del Estado asegurar que quienes desempeñan esta función estratégica cuenten con condiciones laborales y de seguridad social acordes a la naturaleza excepcionalmente riesgosa de su tarea. La creación de un régimen previsional diferencial para estos trabajadores constituye, por tanto, una respuesta necesaria y proporcionada para amparar su salud e integridad después de años de servicio en una actividad catalogada legalmente como peligrosa e insalubre. Actualmente, el universo de potenciales beneficiarios de este régimen es acotado y cuantificable. De acuerdo con datos proporcionados por la Administración de Parques Nacionales y el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, se estima en torno a 900 trabajadores en todo el país la cantidad de combatientes de incendios forestales y rurales alcanzados.

De ellos, aproximadamente 500 dependen de organismos nacionales (incluyendo personal del Servicio Nacional de Manejo del Fuego y brigadistas de la Administración de Parques



Nacionales) y unos 380 pertenecen a organismos provinciales cuyas cajas previsionales están integradas al sistema nacional.

Esto demuestra que el alcance del régimen es específico y bien delimitado, facilitando su implementación operativa y su evaluación fiscal.

II. Marco normativo vigente y antecedentes especiales

El proyecto se formula en concordancia con la legislación previsional vigente y en armonía con otros regímenes especiales o diferenciales ya existentes en la República Argentina.

La Ley 24.241 (Sistema Integrado de Jubilaciones y Pensiones) prevé la posibilidad de establecer regímenes previsionales diferenciales para actividades que, por su naturaleza, modalidad o condiciones, resulten particularmente riesgosas, insalubres o determinantes de vejez o agotamiento prematuro de los trabajadores. En ese marco, desde la propia sanción de la Ley 24.241 en 1993 se han mantenido o creado regímenes especiales para diversos colectivos laborales con características singulares, tales como el personal docente, el personal afectado a la recolección de residuos o los trabajadores de la actividad minera, entre otros.

En efecto, el personal docente goza de un régimen jubilatorio especial (Ley 24.016 y modificatorias) que les permite acceder a la jubilación con edad reducida respecto del régimen general (60 años los varones y 57 las mujeres, con 30 años de aportes, reduciéndose a 25 años si al menos 10 años fueron frente a alumnos). Asimismo, los docentes jubilados perciben un haber equivalente al 82% móvil de la remuneración del cargo u horas cátedra desempeñado al cese, beneficio similar al que aquí se propone para los brigadistas forestales.

De manera análoga, el Decreto 2.465/1986 estableció un régimen especial para los trabajadores afectados a la recolección de residuos domiciliarios, permitiéndoles la jubilación ordinaria a los 55 años de edad con 25 años de servicios, en reconocimiento de las condiciones insalubres y esforzadas de dicha tarea. Del mismo modo, en el sector de la minería se han impulsado iniciativas legislativas para instituir un régimen diferencial: por ejemplo, en comisiones del Honorable Congreso se debatió un proyecto (2017) para que los trabajadores mineros puedan jubilarse a los 55 años (varones) y 52 años (mujeres), e incluso a edades 50/47 en el caso de tareas subterráneas, debido a la vejez prematura que genera esa actividad. Estos antecedentes demuestran que el legislador ha reconocido, en distintos momentos, la necesidad de adecuar los límites de edad y servicios para ciertas labores penosas o riesgosas, en aras de proteger la salud de los trabajadores y asegurarles un retiro digno en tiempo oportuno.

En el caso específico de los combatientes de incendios forestales y rurales, no existía hasta la fecha un régimen previsional diferencial a nivel nacional, pese a que su actividad es equiparable en sacrificio y riesgos a las mencionadas anteriormente (e incluso con riesgo mortal inmediato en muchos casos). Síntomas de esta carencia legal fueron los sostenidos reclamos y proyectos presentados en años recientes. Cabe mencionar que el Servicio Nacional de Manejo del Fuego, creado por la Ley 26.815, sentó las bases organizativas y laborales de esta actividad, profesionalizando el rol de los brigadistas y estableciendo su



estatuto especial. Sin embargo, dicha ley de manejo del fuego no abordó la cuestión previsional. Algunas provincias han debido adherir al régimen nacional ante la dificultad de sostener sistemas propios, pero sin otorgar hasta ahora beneficios jubilatorios diferenciados a sus brigadistas.

Por ello, la presente iniciativa viene a saldar una deuda normativa con quienes dedican su vida laboral a la primera línea de combate del fuego en bosques, pastizales y zonas rurales.

III. Contenido del proyecto y su fundamentación jurídica

El articulado del proyecto define claramente los alcances subjetivos y las condiciones para acceder a la jubilación especial, siguiendo una técnica legislativa precisa y alineada con la de regímenes diferenciales vigentes.

El Artículo 1º delimita el ámbito personal de aplicación: comprende a los trabajadores que se desempeñan o se hayan desempeñado como combatientes de incendios forestales o rurales en organismos públicos nacionales, o provinciales adheridos al sistema nacional (cajas transferidas a ANSES), en el marco del Sistema Federal de Manejo del Fuego establecido por la Ley 26.815. De esta forma, se define con precisión la actividad y la situación de revista de los beneficiarios, remitiendo a la normativa especial (Ley 26.815) que reglamenta la estructura y funciones del personal brigadista. Quedan excluidos, por ende, otros actores vinculados al combate del fuego que no revistan ese carácter de trabajadores permanentes remunerados (por ejemplo, bomberos voluntarios, cuya situación jurídica y previsional es distinta al no existir una relación laboral remunerada con el Estado).

La distinción realizada obedece a criterios objetivos fundados en la naturaleza jurídica del vínculo y en la obligatoriedad y permanencia del servicio: los brigadistas profesionales, a diferencia de los voluntarios, dependen del Estado como empleador, trabajan jornada completa y aportan al sistema previsional, lo que justifica plenamente que puedan acogerse a un beneficio jubilatorio cuando cumplen los requisitos reducidos aquí previstos.

El Artículo 2º establece los requisitos de edad y de años de servicio necesarios para obtener la jubilación diferencial. Se fijan edades mínimas de 57 años para los hombres y 52 años para las mujeres, considerablemente inferiores a las del régimen general (65 y 60 años, respectivamente, según Ley 24.241). Esta diferenciación por sexo en la edad de retiro es coherente con la regla general que históricamente ha reconocido a las mujeres una edad jubilatoria menor, y responde asimismo a la realidad demográfica y laboral de la profesión (si bien la mayoría del personal de incendios forestales han sido tradicionalmente varones, las mujeres brigadistas –aunque en menor proporción– realizan esfuerzos equiparables en situaciones de riesgo, a menudo conjugando además su carrera con mayores responsabilidades familiares, lo que justifica mantener para ellas la ventaja previsional vigente en el sistema común). En cuanto a los servicios requeridos, se exige acreditar 25 años de servicio en unidades operativas de lucha contra incendios forestales o rurales, acorde con la duración típica de una carrera completa en esta actividad, de la cual al menos 15 años deben corresponder a tareas efectivas de combatiente directo en terreno. Este

último requisito cualitativo es esencial: garantiza que el beneficio esté dirigido a quienes han soportado efectivamente la mayor exposición al riesgo y al desgaste físico propios del combate del fuego (no solo a quienes pudieron haber ocupado roles administrativos o periféricos durante toda su carrera). Al mismo tiempo, para no excluir a trabajadores que alternaron períodos en combate con otras funciones o incluso con otras actividades ajenas al manejo del fuego, se prevé un mecanismo de prorrata de servicios (similar al utilizado en otros regímenes diferenciales).

En concreto, si un postulante no alcanza la totalidad de los 15 años en tareas de combatiente, se podrá prorratear su edad y servicios exigibles combinando los límites de la actividad diferencial y del régimen general, asegurando un trato equitativo según la proporción de años que sirvió en funciones de riesgo.

Este dispositivo evita lagunas legales y facilita la compatibilización de aportes cuando la carrera laboral del solicitante incluyó años en distintas actividades.

El Artículo 3º incorpora una medida clave para la sustentabilidad financiera del régimen: un aporte adicional a cargo de los empleadores (nacionales o provinciales) respecto de cada trabajador comprendido. Esta contribución patronal diferenciada se incrementará de forma escalonada, iniciando con 2 puntos porcentuales el primer año de vigencia, hasta alcanzar 5 puntos a partir del cuarto año y en adelante, sobre la masa salarial sujeta a aportes previsionales. La razón de ser de esta contribución adicional es compensar el mayor costo previsional que implica permitir retiros anticipados y con haberes más beneficiosos. De esta manera, el régimen especial se concibe con equilibrio actuarial, distribuyendo la carga entre el empleador (Estado) y el sistema previsional, sin comprometer seriamente los recursos generales. Según la información técnica de la Oficina de Presupuesto del Congreso (OPC), la introducción de este régimen provocaría un aumento de aportes del orden del 7,4% en 2023 (aproximadamente \$18,1 millones adicionales de ingresos anuales al sistema) en comparación con la situación sin régimen diferencial. En cuanto al gasto, se proyecta un incremento aproximado del 54,7% (equivalente a \$1,2 millones anuales adicionales en 2023) respecto del escenario base en el que solo accederían a la jubilación común unos pocos brigadistas bajo las condiciones generales. Estas estimaciones oficiales indican que el impacto presupuestario neto es moderado y manejable, máxime considerando la baja cantidad de beneficiarios potenciales en los primeros años.

La contribución patronal adicional prevista por el artículo 3º resulta suficiente para absorber la mayor parte del costo incremental, asegurando la viabilidad financiera del régimen propuesto sin requerir fuentes externas de financiamiento. Cabe destacar que esta técnica de financiamiento no es novedosa: ya se emplea, por ejemplo, en el régimen especial de investigadores científicos (Ley 22.929 y modif.), donde los empleadores aportan un 2% extra, o en las cajas profesionales con menor edad jubilatoria, a fin de mantener la proporcionalidad entre aportes y beneficios.

El Artículo 4º consagra una prestación más favorable en cuanto a su monto: dispone que el haber de la jubilación (tanto ordinaria como por invalidez) de los brigadistas será el 82% móvil de la remuneración del cargo que ocupaban al cesar en el servicio. Este porcentaje

garantiza un ingreso jubilatorio sustancial, cercano al sueldo activo, evitando la caída abrupta de ingresos que suele ocurrir al pasar a retiro. La cláusula de movilidad “móvil” significa que la jubilación se ajustará en proporción a los incrementos salariales del personal en actividad de equivalente categoría, lo que preserva su valor real y su relación con el salario de los trabajadores en ejercicio. Esta característica responde directamente al mandato del artículo 14 bis de la Constitución Nacional, que exige la otorgación de jubilaciones y pensiones móviles. La tasa del 82% ya tiene precedentes claros en nuestro ordenamiento, siendo la misma que rige para el personal docente y para otros regímenes especiales (por ejemplo, magistrados y funcionarios del Poder Judicial, antes de la reciente reforma, gozaban también de una tasa similar).

De tal suerte, la equiparación del haber inicial al 82% del último salario no constituye un privilegio aislado sino la extensión de un estándar razonable de reemplazo de ingresos, reservado a actividades que el legislador ha querido premiar o proteger especialmente. Es importante subrayar que este artículo contempla explícitamente tanto las jubilaciones ordinarias (por edad y años de servicio) como las jubilaciones por invalidez de los brigadistas: en ambos casos se aplicará el 82% móvil, reconociendo que la eventual incapacidad laboral derivada de accidentes o enfermedades (muchas de las cuales pueden estar ligadas a la exposición y el riesgo de la tarea) merece igual tutela en cuanto al monto de la prestación.

En cuanto a las pensiones por fallecimiento de un brigadista jubilado o en actividad, si bien la norma no introduce modificaciones específicas, regirá la normativa general de la Ley 24.241: esto implica que el derechohabiente (cónyuge, hijos, etc.) percibirá la pensión calculada como porcentaje del haber que le hubiera correspondido al causante en este régimen especial. Al no haber excepción en contrario, se mantiene la coherencia con el sistema general en materia de prestaciones derivadas.

El Artículo 5º designa la autoridad de aplicación de la ley a la Secretaría con competencia en materia de seguridad social, organismo técnico del Ministerio de Capital Humano. Esta asignación es lógica dado que la dicha Secretaría tiene entre sus funciones la supervisión de los regímenes previsionales y la coordinación con la ANSES y cajas provinciales.

La norma explícitamente encomienda a la autoridad de aplicación llevar un registro de los trabajadores alcanzados, lo cual facilitará la identificación de beneficiarios, el seguimiento estadístico y la fiscalización del correcto otorgamiento del beneficio. Asimismo, la autoridad de aplicación podrá dictar las normas complementarias necesarias (vía resoluciones, etc.) para aclarar detalles operativos, por ejemplo, la forma de acreditar los 15 años en tareas de combate, los procedimientos de certificación de servicios por parte de los organismos empleadores, o la coordinación con las provincias cuyos brigadistas estén incluidos. Se prevé también la cooperación de la ANSES y de los entes previsionales provinciales involucrados, en sus respectivos ámbitos, para asegurar una implementación eficiente y federal del régimen.

Esta cláusula organizativa refuerza la operatividad de la ley, previniendo demoras o vacíos en la ejecución práctica.



El Artículo 6º, formulado como disposición transitoria, asegura que no se pierda el reconocimiento de servicios ya prestados por los actuales brigadistas antes de la sanción de la ley. Esto es crucial para que el régimen tenga un efecto inmediato y justo: muchos de los potenciales beneficiarios llevan años, sino décadas, combatiendo incendios al servicio del Estado, y sería inaceptable que esos años no fueran contabilizados por el simple hecho de haber transcurrido antes de la creación formal del régimen. Por ello, el texto prevé que todos los servicios cumplidos con anterioridad en organismos nacionales o provinciales (siempre que hayan sido remunerados por éstos) serán considerados válidos para acreditar los requisitos jubilatorios especiales.

De este modo se evita cualquier interpretación restrictiva que pretendiera aplicar el régimen sólo a futuro, y se respeta plenamente el principio de igualdad entre quienes actualmente desempeñan la actividad y los futuros ingresantes.

Es oportuno mencionar que esta retroactividad en el cómputo de servicios no implica retroactividad en la percepción de haberes (es decir, nadie obtendrá la jubilación sino hasta sancionada la ley y cumplidos los requisitos), por lo que no se vulnera el artículo 17 de la Constitución (que protege derechos adquiridos pero no impide normas de aplicación inmediata más beneficiosas). Al contrario, esta previsión transitoria se inscribe en el principio general de la seguridad social según el cual los aportes y servicios realizados generan derechos previsionales, principio que en este caso se amplía para acomodar los nuevos beneficios de manera inclusiva.

Finalmente, el Artículo 7º es la cláusula de forma habitual, ordenando la comunicación al Poder Ejecutivo Nacional para su promulgación y reglamentación.

IV. Constitucionalidad y compatibilidad con normas superiores

El proyecto ha sido elaborado cuidando especialmente su adecuación a la Constitución Nacional y su compatibilidad con los tratados internacionales de derechos humanos con jerarquía constitucional (artículo 75 inciso 22 de la CN).

En primer lugar, se inscribe en el ejercicio válido de las facultades del Congreso de la Nación en materia de legislación previsional: el artículo 75 inciso 12 de la CN atribuye al Congreso la potestad de “dictar las leyes de organización del sistema de seguridad social”. Asimismo, el inciso 18 del mismo artículo 75 (la llamada cláusula del progreso) faculta a proveer al desarrollo y bienestar general, dentro del cual se entiende incluida la adopción de medidas para mejorar la protección social de los trabajadores que se encuentran en condiciones desfavorables o de alto riesgo. El inciso 23 del artículo 75, por su parte, impone al Congreso el deber de legislar y promover acciones positivas que garanticen la igualdad real de oportunidades y de trato para los grupos vulnerables, entre los cuales se cuentan los adultos mayores y los trabajadores sometidos a condiciones gravosas. El régimen propuesto representa justamente una acción positiva en favor de un colectivo específico, orientada a equilibrar una situación desigual (la exposición a riesgos excepcionales) mediante un beneficio diferencial. Cabe destacar que esta diferenciación legal no vulnera el principio de igualdad constitucional (art. 16 CN), sino que se apoya en él: la Corte Suprema

de Justicia ha sostenido reiteradamente que la igualdad consiste en tratar en forma desigual a los desiguales en la medida de sus diferencias razonables.

En este caso, la diferencia de trato dada a los brigadistas (una jubilación más temprana y ventajosa) se justifica en razones objetivas, basadas en la naturaleza insalubre y peligrosa de su trabajo, y persigue un fin legítimo de justicia distributiva y protección de la salud, por lo que supera holgadamente el test de razonabilidad y proporcionalidad exigido por la jurisprudencia constitucional.

En línea con lo anterior, el proyecto refuerza el cumplimiento del mandato del artículo 14 bis de la CN, que asegura el beneficio de la seguridad social para los trabajadores, con carácter integral e irrenunciable, y garantiza la movilidad de las jubilaciones y pensiones. La inclusión del 82% móvil en el cálculo del haber inicial se inspira en dicha directiva constitucional de brindar prestaciones adecuadas y móviles a los jubilados.

Igualmente, la posibilidad de jubilarse anticipadamente cuando el desgaste laboral lo amerita, lejos de oponerse a precepto constitucional alguno, lo complementa, ya que concreta el derecho de los trabajadores a una protección acorde a su situación (el mismo artículo 14 bis consagra el derecho a condiciones dignas y equitativas de labor, lo que se extiende a las condiciones de egreso del mercado laboral). Respecto de los tratados internacionales de derechos humanos, vale resaltar que la Convención Americana sobre Derechos Humanos (Pacto de San José de Costa Rica) y el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC), ambos con jerarquía constitucional, reconocen el derecho a la seguridad social y obligan a los Estados parte a desarrollarlo progresivamente, sin discriminaciones.

En particular, el Artículo 9º del PIDESC establece el derecho de toda persona a la seguridad social, incluyendo el seguro social, y el Artículo 10.2 de dicho pacto menciona explícitamente la necesidad de protección especial a las personas en caso de interrupción de su capacidad laboral.

Por su parte, el Artículo 75 inciso 23 de la CN –ya mencionado– y la reciente Convención Interamericana sobre Protección de los Derechos Humanos de las Personas Mayores (aprobada por Ley 27.360 y dotada de jerarquía constitucional mediante Ley 27.700) acentúan la obligación del Estado argentino de adoptar medidas de todo tipo, legislativas incluidas, para asegurar a las personas mayores un trato humanitario y beneficioso. En esta convención interamericana se consagra, entre otros principios, el de no regresividad en materia de derechos de las personas mayores y se dispone que nada de lo en ella establecido podrá interpretarse para restringir derechos o beneficios más favorables que otorgue la legislación interna de cada Estado.

El régimen previsional aquí propuesto no solo no vulnera ninguna de esas obligaciones internacionales, sino que las materializa en favor de un grupo determinado: amplía la cobertura y adecuación de la seguridad social para un conjunto de trabajadores que, al llegar a la vejez, padecerían un detrimento injusto si debieran permanecer en actividad hasta los 60 o 65 años.

También se alinea con la Recomendación N° 162 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) sobre los trabajadores de edad, que sugiere la adopción de medidas flexibles para la jubilación de quienes realizan tareas penosas o de riesgo, y con la promoción de

entornos de trabajo seguros y saludables conforme el Convenio N° 155 de la OIT sobre seguridad y salud de los trabajadores.

No está de más señalar que el proyecto respeta el principio de integridad y solidaridad del sistema previsional. La solidaridad se refleja en que toda la sociedad (a través del Estado empleador y de los aportes adicionales) contribuye a sostener este beneficio para quienes más lo necesitan por su situación laboral.

La integralidad se observa en que la reforma propuesta abarca la totalidad del estatuto previsional del brigadista: define la edad, los años de aporte, el monto de la prestación, e incluso prevé la financiación específica y la articulación institucional para su ejecución, sin dejar cabos sueltos.

En términos de viabilidad jurídica y operativa, el régimen puede ser implementado inmediatamente tras su sanción: la ANSES y las cajas provinciales adheridas deberán ajustar sus procedimientos de cálculo y verificación de requisitos, pero no requieren una estructura nueva para ello.

El registro de brigadistas que llevará la Secretaría técnica dependiente del Ministerio de Capital Humano facilitará esta tarea, y las certificaciones de servicios por parte de los organismos empleadores (Parques Nacionales, Defensa Civil provincial, etc.) podrán emitirse en forma análoga a las certificaciones que hoy extienden para el régimen general, con la salvedad de identificar las funciones de combate en terreno y su duración.

VI. Contexto Actual: Incendios Forestales y Rurales en Argentina

En los últimos años, Argentina ha experimentado un incremento alarmante de incendios forestales, agravado por el cambio climático, las sequías recurrentes y, en ocasiones, por la mano del hombre. La región patagónica, y en especial la provincia del Chubut, ha sido escenario de incendios de magnitud sin precedentes. Tan solo en la última temporada de primavera-verano (octubre 2023 a marzo 2024), se quemaron 7.747 hectáreas de bosques andino-patagónicos, de las cuales un 90% correspondieron a la provincia de Chubut. Chubut se erige así como la provincia patagónica con mayor pérdida de bosques por incendios en ese período, muy por encima de sus vecinas (Río Negro 425 ha, Neuquén 223 ha, Santa Cruz 114 ha). Este dato revela la gravedad de la situación actual: la combinación de sequía, altas temperaturas y acciones imprudentes o deliberadas ha generado condiciones propicias para incendios extensos y difíciles de contener.

Las consecuencias sociales, ambientales y económicas de estos siniestros son devastadoras. Baste recordar la catástrofe ocurrida el 9 de marzo de 2021 en la Comarca Andina del Chubut, uno de los incendios más destructivos de nuestra historia: el fuego arrasó con unas 15.000 hectáreas, provocó la muerte de 3 personas, destruyó alrededor de 500 viviendas y estructuras y dejó comunidades enteras en ruinas. Familias que lo perdieron todo, ecosistemas completos calcinados y poblaciones expuestas a humo tóxico durante días evidenciaron con crudeza las consecuencias de estos eventos extremos. En ese y muchos otros incendios recientes, la labor de los brigadistas combatientes —quienes batallan cuerpo a cuerpo contra el fuego— fue determinante para evitar daños aún mayores. Sin embargo, esos mismos trabajadores estuvieron expuestos a riesgos enormes, con

impactos serios en su salud inmediata y futura. El contexto actual de proliferación de incendios forestales, sumado a la innegable realidad del cambio climático, hace imperioso contar con más personal especializado, mejor entrenado y equipado, y al mismo tiempo, con condiciones laborales justas que reconozcan el desgaste excepcional que sufren quienes combaten el fuego.

VII. Riesgo Laboral y Salud de los Combatientes de Incendios

Las tareas de prevención y combate de incendios forestales y rurales se encuentran entre las más riesgosas y exigentes físicamente dentro del sector público. Los brigadistas desarrollan su actividad frecuentemente en condiciones extremas: trabajan en ambientes con altas concentraciones de humo, cenizas, vapor y polvo, sometidos a temperaturas elevadas por la radiación del fuego, en terrenos abruptos, montañosos o de difícil acceso. Deben desplazarse con agilidad cargando equipos pesados, abrirse paso entre vegetación densa, manejar herramientas manuales (palas, hachas, machetes) por largas horas y operar maquinaria motorizada ruidosa y vibrante (motosierras, bombas de agua). Todo ello en medio de una situación de estrés físico y mental extremo, con el peligro inminente que representa el fuego fuera de control. Los accidentes, lesiones y la exposición crónica a agentes nocivos (humo, calor intenso) son riesgos inherentes de esta ocupación.

No es casual que la normativa vigente ya reconozca estas condiciones excepcionales. La Resolución 1437/2002 de la entonces Secretaría de Ambiente y Desarrollo Sustentable aprobó el documento “Funciones en Estructuras de Combate de Incendios Forestales y /o Rurales”, estableciendo requisitos estrictos para cubrir los cargos de combatiente, jefe de cuadrilla, jefe de brigada y jefe de línea. En sus anexos se detallan los exámenes de salud y pruebas de aptitud física excluyentes necesarios para ingresar y permanecer en las brigadas: los aspirantes deben acreditar aptitud psicofísica sobresaliente, capacidad de trabajo en condiciones de alto riesgo y presión, tolerancia a las alturas (muchos brigadistas operan desde helicópteros o aviones) y no sufrir afecciones que les impidan saltar desde 2 metros de altura o cargar peso significativo. Tales exigencias dan cuenta de una realidad incuestionable: el combate del fuego desgasta aceleradamente el cuerpo y la mente de quienes lo realizan.

A medida que avanza la edad, resulta cada vez más difícil para un combatiente mantener los niveles de fuerza, velocidad de reacción y resistencia que la tarea requiere. Estudios en salud laboral califican este tipo de trabajo como determinante de envejecimiento prematuro. Se observa que muchos brigadistas, tras décadas de servicio, presentan problemas crónicos respiratorios, osteomusculares y altos niveles de estrés postraumático.

Prolongar la vida laboral de estos trabajadores más allá de ciertos límites no solo pone en riesgo su propia integridad, sino que también compromete la eficacia del servicio de manejo del fuego, pues la tarea requiere reflejos y aptitudes que difícilmente se conservan en edades avanzadas. En este sentido, habilitar un retiro anticipado para los combatientes de incendios no es un privilegio gratuito, sino una necesidad derivada de la naturaleza misma de su trabajo y una medida de protección de la salud pública y ambiental.

VIII. Comparación con Otros Regímenes Diferenciales Vigentes

El régimen especial que se propone encuentra antecedentes en otros esquemas previsionales diferenciados ya existentes en Argentina, diseñados para ocupaciones consideradas de riesgo o desgastantes. Estos regímenes reconocen, al igual que el presente proyecto, que ciertos trabajos requieren condiciones jubilatorias distintas a las generales. Entre los principales podemos mencionar:

- **Docentes:** El personal docente de los niveles inicial, primario y secundario cuenta con un régimen jubilatorio especial (Ley 24.016). Tradicionalmente, las maestras podían jubilarse a los 50 años de edad (y los varones docentes a los 60), con 25 años de servicios docentes requeridos en algunos casos. Además, se garantiza un haber del 82% móvil del salario del cargo u horas cátedra al cese, que se ajusta con cada aumento otorgado a los docentes en actividad. Este régimen diferencial docente se fundamenta en el reconocimiento del desgaste psicofísico de la tarea educativa, así como en la necesidad de rejuvenecer la planta docente activamente frente al aula.
- **Recolectores de Residuos Domiciliarios:** Desde 1986 se encuentra vigente un régimen especial para el personal dedicado a la recolección de residuos urbanos, actividad considerada insalubre y penosa. El Decreto 2465/1986 estableció que dichos trabajadores tienen derecho a jubilarse con 55 años de edad y 25 años de servicios en la actividad. Incluso prevé un mecanismo de prorrateo de requisitos cuando el trabajador alternó períodos en tareas de recolección con otras funciones, reconociendo proporcionalmente el tiempo aportado en la tarea insalubre. Este régimen se justificó en dictámenes técnicos que demostraron el agotamiento prematuro provocado por la labor de recolector de residuos.
- **Trabajadores Mineros:** La minería es otro sector cuya dureza ha sido reconocida en el ámbito previsional. Actualmente se impulsa a nivel nacional un régimen diferencial para la industria minera, el cual ya obtuvo dictámenes favorable en el Congreso. El proyecto de ley debatido (2017) plantea que los mineros puedan jubilarse a los 55 años de edad (varones) y 52 años (mujeres), reduciéndose aún más la edad (50 y 47 años respectivamente) para quienes trabajan en tareas subterráneas o en galerías. En comisión, este proyecto fue considerado un acto de justicia, saldando “una deuda que tenemos con ellos” dado que “el trabajo minero afecta la salud” y genera vejez anticipada. Cabe destacar que se argumentó también su sustentabilidad fiscal, al tratarse de una actividad plenamente registrada y con relativamente pocos beneficiarios inmediatos (se estimaba un 1,8% de los mineros, unos 340 trabajadores, en condiciones de jubilarse).

Además de los mencionados, existen otros regímenes especiales en nuestro país (*personal de las fuerzas de seguridad, Poder Judicial, investigadores científicos, entre otros*), todos basados en particularidades laborales que ameritan una consideración distinta en materia previsional. Incluso los ex combatientes de Malvinas cuentan con una jubilación



especial (Ley 27.329) por la excepcionalidad de su servicio al país. Esta rica tradición normativa demuestra que el sistema previsional argentino es capaz de adaptarse con flexibilidad para brindar una protección adecuada según la actividad desempeñada. Resulta lógico y necesario, entonces, que los combatientes de incendios forestales y rurales –cuyas labores son claramente riesgosas y determinantes de desgaste anticipado– sean incluidos en el elenco de actividades con régimen jubilatorio diferencial. La equidad exige dar un tratamiento proporcional al sacrificio que cada tarea conlleva, tal como se ha hecho con docentes, mineros, recolectores de residuos y otros trabajadores.

IX. Fundamento Social, Laboral y Político de la Iniciativa

El establecimiento de un régimen previsional especial para los combatientes de incendios forestales y rurales se fundamenta, ante todo, en un criterio de justicia social y de reconocimiento al servicio público esencial que brindan. Estos trabajadores arriesgan su vida y salud para proteger a la población, los bienes y nuestro patrimonio natural frente a la amenaza del fuego. Su tarea –muchas veces heroica– trasciende el cumplimiento de un empleo ordinario, ya que implica ponerse en la primera línea de respuesta ante emergencias ambientales de gran magnitud. Corresponde al Estado reconocer y recompensar adecuadamente esa entrega, garantizándoles una vejez digna y saludable. Como expresaron representantes de los propios brigadistas, *“quienes se ocupan de los incendios no son héroes, son trabajadores que combaten el fuego, y necesitan derechos”*.

Este proyecto de ley apunta precisamente a consagrar esos derechos, no como un régimen de privilegio, sino diferencial, debido a la especificidad de su trabajo, otorgándoles condiciones jubilatorias acordes al desgaste sufrido y al valor de su aporte a la sociedad. En términos de equidad, el régimen propuesto nivela la balanza para un colectivo relativamente pequeño pero altamente especializado. Se estima que alrededor de 900 trabajadores en todo el país podrían ser beneficiarios de esta jubilación anticipada. De ellos, unos 500 dependen de organismos nacionales y los demás pertenecen a organismos provinciales cuyas cajas jubilatorias han sido transferidas al sistema nacional. Detrás de estas cifras acotadas hay historias de esfuerzo sostenido: personas que durante 20 o 30 años han combatido incendios en nuestros bosques, muchas veces con salarios modestos y en condiciones adversas. Permitir que accedan a una jubilación algunos años antes que el común de los trabajadores no rompe el principio de igualdad, sino que lo materializa en términos de equidad, reconociendo la diferencia en las condiciones laborales. Se otorga más a quienes han dado más de sí mismos en pos del bienestar general, equiparando oportunidades reales de disfrutar una jubilación en salud.

X. Sostenibilidad Fiscal y Financiamiento

Un aspecto crucial en la creación de cualquier régimen especial es asegurar su sostenibilidad financiera y compatibilidad con el sistema previsional en su conjunto. En este caso, los estudios técnicos realizados indican que el impacto fiscal será perfectamente manejable y que el régimen contará con fuentes de financiamiento propias suficiente, no generando desequilibrio alguno: este aumento de recursos provendrá de la contribución patronal adicional que fijará la ley para los empleadores de los combatientes de incendios. Debe aclararse, además, que la mayoría de los brigadistas activos aún no alcanzan la edad reducida propuesta. Estas cifras sugieren que, en el corto y mediano plazo, el régimen especial incluso podría producir un saldo positivo temporal en el fondo previsional. A largo plazo, cuando más combatientes acumulen las condiciones para jubilarse anticipadamente, el costo será compensado por los mayores aportes efectuados durante años por los empleadores, conforme a las alícuotas diferenciales escalonadas.

Es importante destacar que no se exigirá ningún aporte adicional a los trabajadores beneficiarios. A diferencia de otros regímenes especiales donde se ha contemplado elevar la contribución personal del empleado (dada la menor edad de retiro), en este proyecto se opta por no cargar con ese costo a los brigadistas, reconociendo que sus salarios no son elevados y que ya aportan con su sacrificio diario. El financiamiento recaerá exclusivamente en el Estado-empleador, mediante aportes patronales incrementados, y eventualmente en un refuerzo del Tesoro si fuera necesario. No obstante, dado el acotado universo de beneficiarios (menos de mil en todo el país) y la gradualidad en la aplicación, el impacto presupuestario será bajo en términos del gasto previsional total. En palabras de legisladores que apoyaron iniciativas similares, “esta norma no va a afectar al presupuesto del Estado”, tratándose de actividades sin trabajo informal y con pocos beneficiarios iniciales. Adicionalmente, el proyecto habilita la realización de convenios con provincias y otros organismos para asegurar las transferencias de fondos necesarias. En suma, se ha procurado un esquema responsable: justo socialmente y viable económicamente, garantizando la sustentabilidad del régimen sin desequilibrar el SIPA.

XI. Conclusión

Por las consideraciones expuestas —de orden jurídico, social, sanitario, ambiental y económico— resulta plenamente justificada la creación de un régimen previsional diferencial para los combatientes de incendios forestales y rurales. Dicho régimen no configura un privilegio, sino que se inscribe en una tradición consolidada del derecho previsional argentino orientada a reconocer de manera diferenciada aquellas actividades que implican un riesgo elevado, un desgaste prematuro de la capacidad laboral y una exposición permanente a factores nocivos para la salud y la vida.

En ese marco, la iniciativa responde al principio de justicia social consagrado constitucionalmente, en tanto procura otorgar una respuesta normativa adecuada a trabajadores que desarrollan tareas esenciales para la protección de la población, del ambiente y del patrimonio natural, asumiendo riesgos extraordinarios en beneficio del interés general. El otorgamiento de una jubilación anticipada, con un haber previsional



adecuado, constituye un reconocimiento efectivo y material de dicha contribución, asegurando condiciones de retiro compatibles con la naturaleza y exigencias de la función desempeñada.

Asimismo, la medida proyectada presenta efectos institucionales positivos sobre el sistema de manejo del fuego en su conjunto, al favorecer un recambio generacional ordenado en las brigadas, fortalecer la planificación de recursos humanos y contribuir a la incorporación de nuevos combatientes mediante la previsibilidad de un horizonte previsional claro. De este modo, el régimen propuesto no solo tutela derechos individuales, sino que fortalece estructuralmente una política pública estratégica vinculada a la protección ambiental y a la gestión integral del riesgo ígneo.

XII. Consideraciones finales: mérito e interés público

Una vez más, y con focos ígneos aún activos en el área del Parque Nacional Los Alerces, en la provincia del Chubut, corresponde destacar que la iniciativa propuesta constituye una medida de justicia social y de reconocimiento institucional hacia un colectivo de trabajadores cuyo esfuerzo sostenido y permanente resulta esencial para la protección de la población, del ambiente y del interés general.

Desde el punto de vista del interés público, dotar a los combatientes de incendios de un régimen jubilatorio adecuado fortalece el sistema de manejo del fuego en su conjunto: al prever un retiro oportuno, se evita la sobreexposición de personal envejecido en tareas críticas, se abre la posibilidad de incorporación de nuevas generaciones capacitadas y se incrementa el atractivo de la carrera de brigadista como opción laboral (al ofrecer perspectivas ciertas de retiro digno).

Por los fundamentos expuestos, y considerando que la presente ley no vulnera principio constitucional ni tratado alguno, que armoniza con la legislación previsional general y especial vigente (adecuando los parámetros de Ley 24.241 a un caso particular legítimo), y que su impacto fiscal resulta acotado y atendible en pos de un objetivo superior de salud ocupacional y bienestar, es que solicitamos a las Señoras y Señores Legisladores la aprobación del Régimen Previsional Especial para Combatientes de Incendios Forestales y Rurales en los términos aquí propuestos.

DIP. NAC. JUAN PABLO LUQUE