

PROYECTO DE LEY N.º ____ DE 2026 SENADO

Por medio del cual se crea la política pública de longevidad y economía plateada, se establece su institucionalidad y su sistema de información, y se dictan otras disposiciones

* * *

EL CONGRESO DE COLOMBIA

DECRETA:

CAPÍTULO 1

Disposiciones Generales

Artículo 1. Objeto. La presente ley tiene por objeto crear el marco por el cual se crea la política pública de longevidad y se incentiva la economía plateada, ajustándose a las nuevas demandas demográficas de Colombia y promover la inclusión productiva y longevidad activa.

Artículo 2. Definiciones. Para efectos de la presente ley, deberán tenerse en cuenta las siguientes definiciones:

- a) **Economía plateada:** Conjunto de actividades económicas, productos y servicios orientados a satisfacer las necesidades y los intereses de la población mayor de 50 años, que abarca, pero sin limitarse a estos, sectores como la banca, la vivienda, el turismo, la tecnología, la movilidad, la energía, las telecomunicaciones, el entretenimiento y la economía del cuidado. La economía plateada reconoce en la población mayor un segmento de consumo y de producción con poder adquisitivo relativo, patrimonio acumulado y demanda creciente de bienes y servicios de calidad de vida, y no únicamente un destinatario de gasto asistencial.
- b) **Economía de la Longevidad.** Fenómeno demográfico, social y económico derivado del aumento sostenido de la esperanza de vida y del envejecimiento poblacional, entendido como una característica estructural de la sociedad en su conjunto, con implicaciones que trascienden la política social y alcanzan la política económica, laboral, educativa y territorial del país. La longevidad se distingue conceptualmente de la vejez individual: Mientras esta describe una etapa -o un conjunto heterogéneo de etapas- dentro del curso de vida de una persona, aquella describe una condición demográfica del país en su conjunto.
- c) **Vejez.** Etapa del curso de vida cuya delimitación no responde a un criterio biológico único, sino a la interacción entre la edad cronológica, la capacidad funcional, la capacidad intrínseca y la percepción subjetiva de cada persona.
- d) **Persona mayor.** Persona que ha cumplido sesenta (60) años de edad, sin perjuicio de que, para efectos de programas, beneficios e incentivos específicos previstos en esta ley, se reconozca su condición atendiendo adicionalmente a criterios de capacidad funcional y capacidad intrínseca, y no exclusivamente a la edad cronológica.

- e) **Envejecimiento saludable.** Proceso de fomentar y mantener la capacidad funcional que permite el bienestar de las personas a lo largo de toda la vida, conforme a la definición adoptada por la Organización Mundial de la Salud.
- f) **Envejecimiento activo.** Proceso de optimización de las oportunidades de salud, participación y seguridad con el fin de mejorar la calidad de vida a medida que las personas envejecen.
- g) **Capacidad funcional.** Atributos relacionados con la salud que permiten a una persona ser y hacer lo que es importante para ella. La capacidad funcional no es un dato fijo asociado a la fecha de nacimiento, sino el resultado dinámico de la interacción entre la capacidad intrínseca de cada persona, las características de su entorno físico y social, y las oportunidades que ese entorno le ofrece o le niega.
- h) **Capacidad intrínseca.** Combinación de las capacidades físicas y mentales con las que cuenta una persona en un momento dado -fuerza muscular, función cognitiva, visión, audición, estado de ánimo, entre otros dominios-, la cual tiende, en promedio, a declinar con la edad, aunque de forma heterogénea entre individuos y a ritmos que dependen de factores modificables como la actividad física, la nutrición y el acceso a servicios de salud.
- i) **Edadismo.** Constructo tripartito compuesto por estereotipos (cómo se piensa sobre la edad), prejuicios (cómo se siente respecto a la edad) y discriminación (cómo se actúa en función de la edad), que puede dirigirse tanto hacia otras personas como hacia uno mismo —edadismo internalizado— y afectar a cualquier grupo etario
- j) **Longevidad activa, longevidad plena y longevidad avanzada.** Categorías que sustituyen la clasificación binaria (menor de 60 años / persona mayor) y reconocen la diversidad interna de la población mayor de 60 años: Longevidad activa, entre los 60 y los 74 años, caracterizada por altos niveles de autonomía y participación económica y social; longevidad plena, entre los 75 y los 89 años, con mayor heterogeneidad funcional; y longevidad avanzada, desde los 90 años en adelante, incluidos los centenarios.

Artículo 3. Creación y naturaleza de la Comisión Intersectorial de Longevidad Y Economía Plateada. Créase la Comisión Intersectorial de Longevidad y Economía Plateada, como instancia de coordinación, articulación y orientación de la política pública de longevidad y economía plateada, de conformidad con el artículo 45 de la Ley 489 de 1998. La Comisión materializa, como su órgano de gobierno, el Consejo Nacional de Longevidad previsto en la presente ley.

Artículo 4. Consejo Nacional de Longevidad. Créase el Consejo Nacional de Longevidad como órgano de gobierno de la política pública de longevidad y economía plateada, encargado de fijar los lineamientos estratégicos, aprobar el Plan Nacional de Longevidad y Economía Plateada y evaluar sus resultados. El Consejo estará presidido por el director del Departamento para la Prosperidad Social (DPS) o su delegado e integrado por los ministros que conforman la Comisión Intersectorial de que trata el artículo siguiente, la cual actuará como su instancia técnica de ejecución.

Parágrafo. El Consejo sesionará al menos una (1) vez al año y contará con participación de al menos dos (2) representantes de organizaciones de personas mayores, elegidos conforme lo determine el reglamento, con voz y voto.

Artículo 5. Objeto de la Comisión Intersectorial de Longevidad Y Economía Plateada. La Comisión tendrá por objeto la reglamentación, implementación y seguimiento de la política nacional de longevidad y economía plateada, articulando la acción del Gobierno nacional en los siguientes ámbitos:

- a. Vivienda
- b. Salud y sistema nacional de cuidado
- c. Turismo
- d. Ciudades amigables con la longevidad
- e. Educación
- f. Ocio, cultura y entretenimiento
- g. Trabajo
- h. Inclusión laboral y emprendimiento sénior en el marco de la economía plateada, sin perjuicio de las competencias del Consejo Nacional de Adulto Mayor en materia de productividad conforme al artículo 17 de la Ley 1251 de 2008
- i. Seguridad social
- j. Innovación y tecnología
- k. Transporte adaptado
- l. Comunicaciones
- m. Estadística y cuentas nacionales
- n. Finanzas
- o. Seguros
- p. Alimentos y nutrición
- q. Moda y diseño inclusivo
- r. Prevención del edadismo

Artículo 6. Integración de la Comisión Intersectorial de Longevidad Y Economía Plateada.

La Comisión estará integrada por:

1. El Ministro de Vivienda, Ciudad y Territorio o su delegado;
2. El Ministro de Salud y Protección Social o su delegado, con el apoyo técnico del Instituto Nacional de Salud y el Instituto Nacional de Vigilancia de Medicamentos y Alimentos (Invima).
3. El Ministro de Comercio, Industria y Turismo o su delegado;
4. El Ministro de Educación Nacional o su delegado;
5. El Ministro de las Culturas, las Artes y los Saberes o su delegado;
6. El Ministro del Trabajo o su delegado;
7. El Ministro de Hacienda y Crédito Público o su delegado;
8. El Superintendente Financiero de Colombia;
9. El Ministro de Ciencia, Tecnología e Innovación o su delegado;
10. El Ministro de Transporte o su delegado;
11. El Ministro de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones;

12. El Director del Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE), responsable del literal m) y de la Cuenta Satélite de la Economía de la Longevidad.
13. El Director del Departamento de Prosperidad Social (DPS), quien ejercerá la Secretaría Técnica de la Comisión y coordinará el Observatorio Nacional de la Longevidad.

Parágrafo 1. Serán invitados permanentes, con voz pero sin voto, el Director de Colpensiones, el Director del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar y el Director de la Unidad Administrativa Especial de Migración Colombia, en los asuntos de su competencia.

Parágrafo 2. La Comisión podrá invitar, con voz pero sin voto, a representantes de gremios, academia, organizaciones de la sociedad civil de personas mayores y organismos multilaterales, cuando se traten asuntos de su competencia.

Artículo 7. Mesas técnicas sectoriales. Para el cumplimiento de su objeto, la Comisión funcionará a través de mesas técnicas sectoriales, integradas por delegados técnicos de las entidades responsables de cada ámbito y coordinadas por la entidad líder respectiva. Cada mesa técnica tendrá a su cargo, dentro de su ámbito, la elaboración de propuestas de reglamentación, el seguimiento a la implementación y la definición de indicadores de resultado, los cuales serán consolidados anualmente por la Secretaría Técnica.

Artículo 8. Funciones de la Comisión. La Comisión tendrá las siguientes funciones:

- a) Adoptar el Plan Nacional de Longevidad y Economía Plateada y sus actualizaciones periódicas, en articulación con el Plan Nacional de Acción Intersectorial de la Política Nacional de Envejecimiento y Vejez de que trata el Decreto 381 de 2022.
- b) Proponer al Gobierno nacional los proyectos de reglamentación necesarios para el desarrollo de la presente ley en cada uno de los ámbitos señalados en el artículo 5° de la presente ley.
- c) Hacer seguimiento a la implementación de la política pública de longevidad, con base en los indicadores definidos por las mesas técnicas y por el Sistema Nacional de Información de Longevidad y Economía Plateada.
- d) Articular la Cuenta Satélite de la Economía de la Longevidad, a cargo del DANE, con la información sectorial producida por cada mesa técnica.
- e) Rendir un informe anual al Congreso de la República sobre los avances, resultados y dificultades en la implementación de la política de longevidad.
- f) Promover la incorporación de la perspectiva de longevidad en los instrumentos de planeación territorial, en particular en los relativos a ciudades amigables con la longevidad.
- g) Orientar técnicamente al Observatorio Nacional de la Longevidad, de que trata el artículo siguiente.

Artículo 9. Observatorio Nacional de la Longevidad. Créase el Observatorio Nacional de la Longevidad, adscrito a la Secretaría Técnica de la Comisión y articulado técnicamente con el Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE), el Departamento Nacional de Planeación (DNP) y el Departamento para la Prosperidad Social (DPS) y el Ministerio de Salud y Protección Social, como instancia encargada de centralizar, sistematizar y divulgar la evidencia nacional e internacional sobre economía de la longevidad y economía plateada, y de servir de insumo permanente para las decisiones de las mesas técnicas sectoriales. El Observatorio se articulará con el

observatorio de envejecimiento y vejez de que trata el Decreto 381 de 2022, evitando la duplicación de fuentes, metodologías y reportes.

Parágrafo. El Gobierno nacional podrá suscribir convenios de cooperación técnica con organismos multilaterales y agencias especializadas en economía de la longevidad, con el propósito de posicionar al Observatorio Nacional de la Longevidad como referente regional en la materia y ofrecer a Colombia como sede de encuentros, estudios comparados y programas piloto de alcance iberoamericano en economía de la longevidad y economía plateada.

Artículo 10. Secretaría Técnica. La Secretaría Técnica de la Comisión será ejercida por el Departamento Prosperidad Social, y tendrá a su cargo convocar las sesiones, consolidar los reportes de las mesas técnicas, llevar las actas correspondientes y elaborar el informe anual.

Artículo 11. Sesiones. La Comisión sesionará de manera ordinaria al menos dos (2) veces al año, y de manera extraordinaria por convocatoria de la Secretaría Técnica o a solicitud de cualquiera de sus miembros permanentes.

Artículo 12. Sistema Nacional de Información de Longevidad y Economía Plateada. Créase el Sistema Nacional de Información de Longevidad y Economía Plateada, como conjunto articulado de registros, fuentes estadísticas, indicadores y reportes sectoriales destinado a medir la magnitud, composición y evolución de la economía de la longevidad en Colombia y a servir de base para el seguimiento de la política pública de que trata la presente ley. El Sistema estará coordinado por el Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE), con el concurso de las entidades que integran la Comisión Intersectorial, cada una responsable de la información correspondiente a su ámbito.

Parágrafo 1.º El Sistema integrará como mínimo: la Cuenta Satélite de la Economía de la Longevidad de que trata el artículo 14; los indicadores de resultado definidos por cada mesa técnica sectorial; y la información que produzca el Observatorio Nacional de la Longevidad.

Parágrafo 2.º El Sistema se construirá sobre las fuentes estadísticas y registros administrativos existentes, sin que ello implique la creación de nuevos operativos censales ni de nueva planta de personal.

Artículo 13. Financiación. El funcionamiento de la Comisión, de sus mesas técnicas y del Observatorio Nacional de la Longevidad se financiará con cargo a los presupuestos de las entidades que la integran, sin perjuicio de los recursos adicionales que se destinen mediante el Presupuesto General de la Nación o mediante cooperación internacional.

Artículo 14. Cuenta satélite de la economía de la longevidad. Inclúyase en el Sistema de Cuentas Nacionales la cuenta satélite de la economía de la longevidad, con el objetivo de medir la contribución de las personas mayores de 50 años como instrumento estadístico que cuantifica el aporte económico de estas personas, incluyendo su capacidad de consumo, el empleo derivado de sus decisiones de compra, el emprendimiento sénior, el trabajo remunerado y no remunerado; la economía del cuidado y la inversión privada orientada a este segmento poblacional.

Parágrafo 1.º El Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE) será el encargado de coordinar el cumplimiento de lo dispuesto en el presente artículo

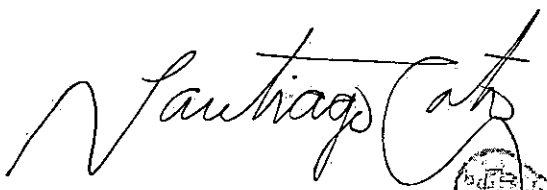
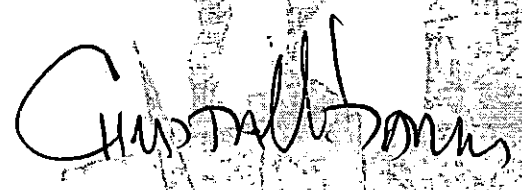
Parágrafo 2.º El Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE) publicará la primera medición de la Cuenta Satélite de la Economía de la Longevidad dentro de los tres (3) años siguientes a la entrada en vigencia de la presente ley, y en adelante con periodicidad anual. Las mediciones desagregarán la información por los tramos de 50 a 59 años, 60 a 74 años, 75 a 89 años y 90 años o más.

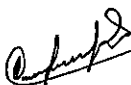
Artículo 15. Vigencia de la Norma. El Gobierno nacional reglamentará la presente ley dentro de los doce (12) meses siguientes a su promulgación. La Comisión Intersectorial de Longevidad y Economía Plateada se instalará dentro de los seis (6) meses siguientes a la promulgación y adoptará el Plan Nacional de Longevidad y Economía Plateada dentro de los dieciocho (18) meses siguientes. El primer informe anual al Congreso de la República de que trata el literal e) del artículo 8.º se rendirá dentro de los veinticuatro (24) meses siguientes a la promulgación.

Artículo 16. Articulación con la Política Nacional de Envejecimiento y Vejez. La política pública de longevidad y economía plateada que crea la presente ley se implementará en articulación con la Política Nacional de Envejecimiento y Vejez, establecida mediante la Ley 1251 de 2008, y con el Plan Nacional de Acción Intersectorial de la Política Nacional de Envejecimiento y Vejez y el observatorio de que trata el Decreto 381 de 2022, sin sustituir ni duplicar la institucionalidad, los instrumentos de planeación o los sistemas de información allí previstos. La Comisión Intersectorial de Longevidad y Economía Plateada y el Ministerio de Salud y Protección Social adoptarán mecanismos de coordinación e intercambio de información para garantizar la coherencia entre ambos marcos normativos.

Parágrafo. Las funciones que la presente ley asigna a la Comisión Intersectorial de Longevidad y Economía Plateada y al Observatorio Nacional de la Longevidad se entenderán complementarias, y no sustitutivas, de las funciones del Consejo Nacional de Adulto Mayor previsto en el Título IV de la Ley 1251 de 2008.

De los Honorables Congresistas,

 Santiago Castro Gómez Representante a la Cámara	 Christian Munir Garcés Aljure Senador de la República
--	---

 Óscar Darío Pérez Pineda Representante a la Cámara	 Arlesy Alvarado Patiño Representante a la Cámara
 María del Mar Pizarro García Representante a la Cámara	 Mauricio Toro Orjuela Representante a la Cámara

C. R. D. R.		CONGRESO DE LA REPÚBLICA DE COLOMBIA
SENADO DE LA REPÚBLICA		
SECRETARÍA GENERAL / RADICACIÓN DE PROYECTOS		
[X] PROYECTO DE LEY (P.L.) No.: 248/26		
[] PROYECTO ACTO LEGISLATIVO (PAL) No.:		
FECHA: 16 / 09 / 2026 FOLIOS:		
AUTOR(ES):		
 FIRMA SECRETARIO GENERAL		

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

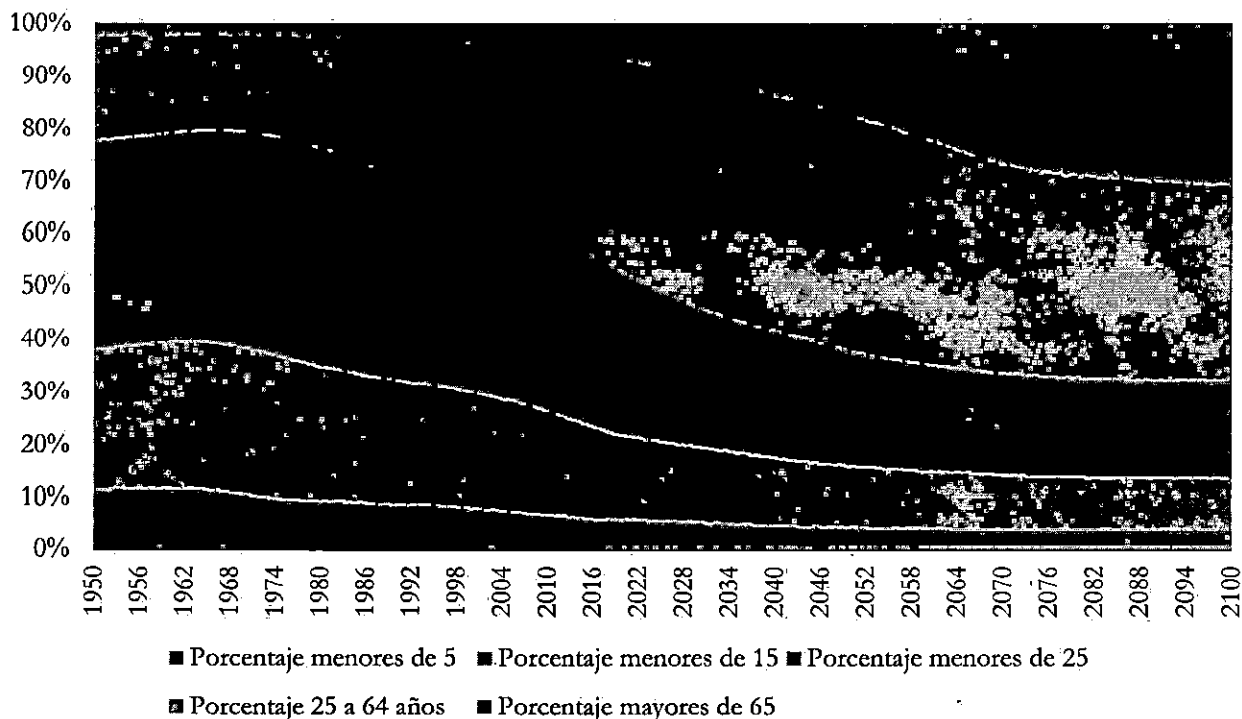
PROYECTO DE LEY N.º ____ DE 2026 SENADO

“Por medio del cual se crea la política pública de longevidad, se incentiva la economía plateada ajustándose a las nuevas demandas demográficas de Colombia y promover la inclusión productiva y longevidad activa y se dictan otras disposiciones”

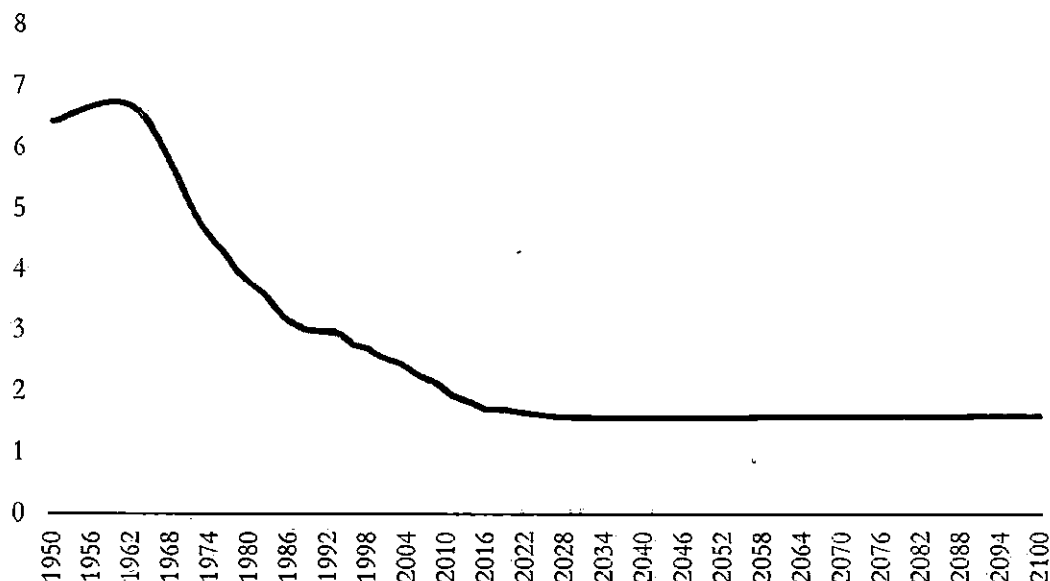
I. INTRODUCCIÓN Y OBJETIVO DEL PROYECTO

Actualmente, Colombia está atravesando la transición demográfica más acelerada de su historia. Según las proyecciones del Departamento Administrativo nacional de Estadística (DANE), para el 2050, la población de 60 o más años pasaría de representar cerca del 14% de los colombianos en 2023 (7,6 millones de personas) a una proyección del 25% (14,9 millones de personas) con un índice de envejecimiento de 175 personas mayores de 60 años por cada 100 menores de 15 años. Bogotá, el Valle del Cauca y Antioquia concentrarían, respectivamente, las proporciones más altas de personas mayores del país, lo que demuestra que esta transición demográfica tiene, además, una dimensión territorial que la política pública no debe ignorar.

Población de Colombia por grupo poblacional, 1950-2100 (*Our World in Data*)



Tasa de natalidad de Colombia, 1950-2100 (*Our World in Data*)

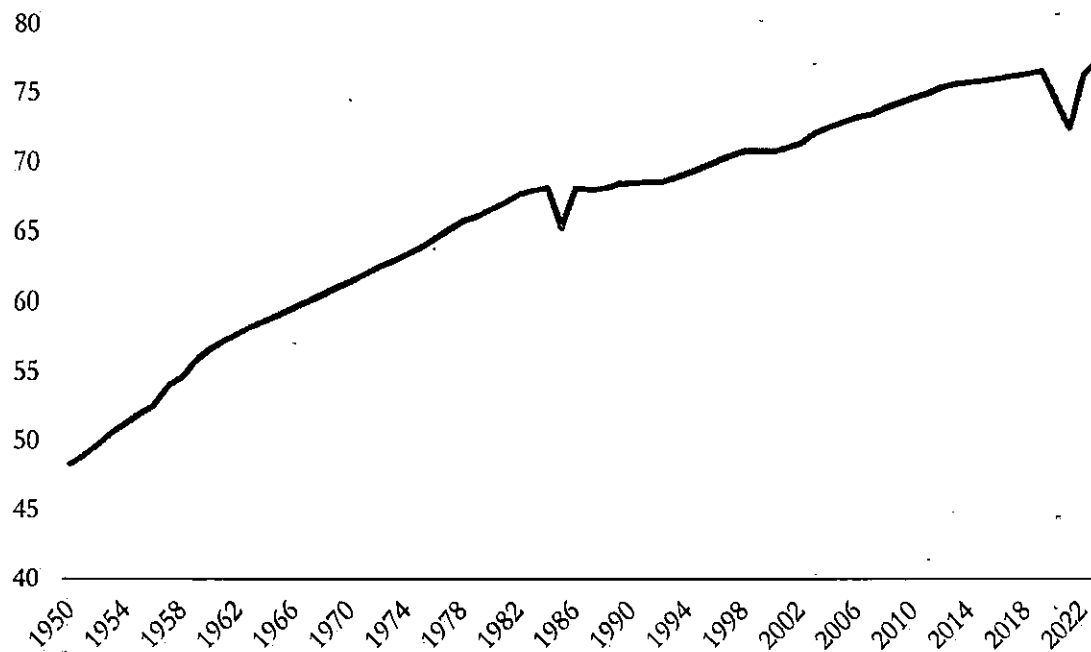


Ahora, es importante mencionar que este cambio demográfico no es exclusivo de Colombia. Según datos de la Organización de las Naciones Unidas (ONU), la población mundial mayores de 60 años pasará de 901 millones en 2015 a 1.400 millones en 2030 y a cerca de 2.100 millones hacia 2050. Mientras que, en el 2015, una de cada ocho personas en el planeta era mayor de 60 años; para el 2050, esto cambiará a uno de cada cinco. Similarmente, la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) advierte que la región envejece más rápido que ninguna otra: entre 2015 y 2030 el número de personas mayores de 60 años crecerá 71% en América Latina y el Caribe, frente a 66% en Asia, 64% en África, 47% en Oceanía, 41% en Norteamérica y 23% en Europa, y proyecta que la población de 65 años o más de la región pasará de 68 millones en 2024 a 138 millones en 2050.

A la evidencia demográfica ya citada conviene añadir su dimensión histórica de largo plazo. Según la División de Población de las Naciones Unidas, la esperanza de vida mundial al nacer pasó de 34 años en 1913 a 73,3 años en 2024, y solo entre 1995 y 2024 aumentó 8,4 años adicionales; las proyecciones de la ONU anticipan 77,4 años hacia 2054. La proporción mundial de personas de 65 años o más casi se duplicó entre 1974 y 2024, al pasar de 5,5 % a 10,3 % de la población total, y se proyecta que vuelva a duplicarse hacia 2074 hasta el 20,7 %. Para la década de 2030 se estima que las personas mayores de 80 años superarán en número a los recién nacidos, y hacia 2080 la población de 65 años o más será, por primera vez en la historia, más numerosa que la población menor de 18 años. Esta trayectoria de un siglo confirma que la transición demográfica que enfrenta Colombia no es un episodio coyuntural, sino la culminación de un cambio estructural de alcance global que exige un marco legal permanente y no meramente reactivo.



Expectativa de vida al nacer, 1950-2023 (*Our World in Data*)



Teniendo esto en cuenta, es importante modernizar el marco normativo vigente en Colombia en materia de vejez, pues fue diseñado bajo un paradigma asistencialista, centrado en la protección y la atención de la persona mayor en condición de vulnerabilidad, más no desde un punto de vista de productividad laboral. El marco actual, aunque necesario, resulta insuficiente frente a una transición demográfica que exige, además de protección, instrumentos de desarrollo, autonomía, productividad y participación económica para la población que envejece. El presente Proyecto de Ley tiene por objeto establecer la Ley Marco de Longevidad y Economía Plateada, con el fin de crear la institucionalidad, los ejes estratégicos y el Sistema Nacional de Información necesarios para que Colombia transite del paradigma del envejecimiento al paradigma de la longevidad. Esta iniciativa se presenta de manera coordinada con el Proyecto de Ley de Trabajo, Productividad y Emprendimiento para Personas Mayores de 50 Años, radicado de forma simultánea, con el que comparte diagnóstico y fundamento técnico, y del cual constituye el marco general de política pública.

II. DIAGNÓSTICO: LA TRANSICIÓN DEMOGRÁFICA Y SUS BRECHAS EN COLOMBIA

2.1. Evidencia internacional: la velocidad del envejecimiento global y regional

Dentro del grupo de personas mayores, son las de 80 o más años—las que con mayor probabilidad requieran algún tipo de cuidad—las que crecen a mayor velocidad. La Organización de las Naciones Unidas proyecta que este grupo poblacional pasará de 125 millones de personas en 2015 a 434 en 2050. El Fondo Monetario Internacional, en su informe de perspectivas económicas mundiales de abril del 2025, advirtió que el envejecimiento poblacional presionaría a la baja el crecimiento potencial

de la economía mundial en cerca de 2 puntos porcentuales hacia finales de siglo, bajo las políticas actuales. Ahora, las ganancias derivadas de un envejecimiento saludable y activo—que incluya mayor participación laboral y mayor productividad de las personas de 50 años o más—podrían compensar cerca de tres cuartas partes de esa desaceleración si se adoptan a tiempo políticas activas de oferta laboral.

Un claro ejemplo de la incorporación de marcos de política pública de longevidad y economía plateada, con resultados medibles, es lo que Japón, Singapur y Alemania han hecho.

En Japón, un país que en términos demográficos, es el más envejecido del planeta, pues en el 2015 el 33% de la población tenía 60 o más años, se ha convertido en un laboratorio obligado de la discusión sobre longevidad y economía. Por eso, en este país, se implementó la Ley de Estabilización de Empleo de Personas Mayores, y su reforma del 2025, que obliga a las empresas a garantizar continuidad laboral hasta los 65 años. Además, el país anteriormente ya había elevado, gradualmente, la edad de pensión de los 60 a los 65 años. Esto le permitió al país aumentar la tasa de empleo en las personas de 55 a 64 años en 10.5% entre 2014 a 2024, cuando llegó hasta el 79.2%, siendo una de las tasas más altas del G7, y que la productividad por trabajador creciera en promedio en un 2% anual entre 2000 y 2017, superando incluso a Estados Unidos, Alemania, Reino Unido y Francia, pese a una contracción importante de la fuerza laboral.

Aunque este aumento en productividad estuvo influido, principalmente, por inversión extranjera e innovación, este caso demuestra que una economía puede perder trabajadores y seguir ganando productividad, si las empresas y el Estado responden con inversión, capacitación y reorganización del trabajo, en lugar de resignarse al estancamiento.

En el caso de Singapur, en 2016 este país enfrentaba el envejecimiento más acelerado de Asia—pues mientras que en el 2016 solo el 11% de su población tenía más de 65 años, se espera que para el 2030 este número llegue al 23%—lo que hizo que el país implementara el Plan de Acción para el Envejecimiento Exitoso (Action Plan for Successful Ageing), que fue actualizado en 2023, con diez frentes de política pública—empleabilidad, aprendizaje continuo, voluntariado senior, salud, inclusión, cuidado, vivienda, transporte, espacios públicos e investigación—que representa no solo una política concreta de economía plateada, sino también un espejo de los diez ejes estratégicos que Colombia podría adoptar para la Ley Marco de Longevidad y Economía Plateada. Este plan de acción, además, incluye una serie de instrumentos concretos y medibles, como el Senior Employment Credit, un subsidio salarial para empleadores que contratan personas mayores de 60 años; un aumento progresivo de la edad de reemplazo de 65 a 67 años; la denominada red “Silver Academy”, con cerca de 30,000 cupos de formación para adultos mayores y más de 33,000 participantes en programas intergeneracionales; al igual que una inversión de 200 millones de dólares singapurenses en un fondo nacional de investigación sobre las consecuencias e impacto del envejecimiento activo. Aunado a esto, el gobierno de este país aumentó la edad de jubilación a 63 años y de reemplazo a 68 en julio del 2022, con un alza progresiva a 64 y 69 años respectivamente para el 2026, y ya se anunció la intención de aumentarlas a 65 y 70 años para el 2030. Esto le ha permitido al país aumentar la tasa de empleo de residentes mayores de 65 a 31.7%, y la del grupo de 55-64 a 70.4% y que, según datos oficiales, el 90% de las personas mayores elegibles para reemplazo fueran efectivamente empleadas en el 2023.

El ejemplo de Singapur radica, justamente, en el modelo institucional replicable para no solo enfrentar esta problemática, sino también para diseñar metas numéricas medibles y presupuesto asignado que permitan crear el estándar al cual la Ley Marco de Longevidad y Economía Plateada debería aspirar e igualar.

En el caso de Alemania, entre 2006 y 2016 el país logró un giro medible en el empleo de sus trabajadores mayores —pues mientras que en 2006 solo el 48,1% de las personas de 55 a 64 años estaba empleada, para 2016 esa cifra ya llegaba al 68,6%, muy por encima del promedio de la Unión Europea (55,3%) y de la OCDE (59,2%) ese mismo año, con una tasa de desempleo del mismo grupo que cayó de 12,4% a apenas 3,9%— lo que llevó a la OCDE a documentar en detalle, en su informe *Key Policies to Promote Longer Working Lives in Germany* (2018), el conjunto de reformas responsables de ese giro. La más antigua de ellas, y la más directamente relacionada con el trabajo parcial, es la Ley de Trabajo Parcial por Edad (*Altersteilzeitgesetz*), vigente desde 1996 para trabajadores mayores de 55 años, cuyo diseño original ofrecía un subsidio público al empleador —hasta el 20% del salario del trabajador durante un máximo de seis años— condicionado a que la vacante se cubriera con una persona desempleada o un joven recién egresado de su aprendizaje; ese subsidio, sin embargo, terminó siendo usado como una vía de jubilación anticipada antes que como un mecanismo de transición gradual, por lo que el Gobierno alemán lo eliminó en 2009 ante una fuerza laboral que envejecía con rapidez y una tasa de desempleo ya baja. Desde entonces, el esquema sigue vigente pero sin subsidio estatal —empleador y trabajador lo pactan directamente, y el empleador complementa el salario y las cotizaciones a pensión durante el periodo de trabajo reducido—, como ocurre en el convenio colectivo de 2015 de la industria metalúrgica y eléctrica de Baden-Württemberg, que otorga hasta cinco años de trabajo parcial entre los 58 y los 63 años a trabajadores con al menos seis años de turnos nocturnos o nueve de turnos rotativos, con un pago complementario del empleador. El resultado es medible en las cifras agregadas: la incidencia de trabajo parcial en el grupo de 55 a 64 años en Alemania llegó a 30,2% en 2016 —frente a 28,1% en 2006—, una proporción más alta que el promedio de la Unión Europea (22,2%) y de la OCDE (21,1%), de la cual el 86,5% es voluntario, muy por encima del 78,9% de la Unión Europea.

El ejemplo de Alemania radica, justamente, en demostrar que un esquema de trabajo parcial para mayores de 55 años sí puede sostenerse durante casi tres décadas y traducirse en resultados agregados de empleo, siempre que se corrija a tiempo el diseño del subsidio para que no se convierta, como ocurrió inicialmente en el propio caso alemán, en una puerta trasera hacia el retiro anticipado en lugar de un puente hacia una vida laboral más larga.

Más allá de los casos individuales ya reseñados, un estudio comparado reciente sobre veintidós países iberoamericanos —los diecinueve países latinoamericanos de habla hispana y portuguesa, junto con España, Portugal y Andorra— muestra que la región carece de un criterio uniforme para definir a la “persona mayor”: diecisiete de los veintidós países usan 60 años como umbral legal, frente a apenas cinco que usan 65 (Costa Rica, Ecuador, Portugal, República Dominicana y Andorra, con matices en cada caso). En la amplia mayoría de estos países, además, la edad legal de “persona mayor” no coincide con la edad de acceso a la pensión de jubilación, lo que genera una zona gris de protección social que afecta de manera desproporcionada a quienes dependen exclusivamente de sus ingresos laborales. Portugal es, dentro de la región, el único país con un mecanismo de indexación automática que ajusta

anualmente la edad de jubilación en función de la esperanza de vida, frente a los umbrales fijos que predominan en el resto de países.

Igualmente, es conveniente precisar que el origen del umbral de 65 años que hoy se asume como referencia natural en buena parte del mundo. Contrario a la versión difundida de que Otto von Bismarck fijó esa edad por corresponder a la suya, la ley alemana de 1889 que creó el seguro de invalidez y vejez estableció el umbral en 70 años; solo se redujo a 65 en 1916, casi dos décadas después de la muerte de Bismarck. Cuando Estados Unidos diseñó su sistema de Seguridad Social en 1935, los planificadores del Comité de Seguridad Económica adoptaron igualmente los 65 años por resultar financieramente más sostenibles según los estudios actuariales disponibles, no por hallazgo médico o biológico alguno sobre el proceso de envejecimiento. De manera similar, la Asamblea Mundial sobre el Envejecimiento de Naciones Unidas, celebrada en Viena en 1982, fijó en 60 años el umbral de “personas mayores” (older persons) por la necesidad práctica de comparar estadísticas entre países, y no por un criterio fisiológico; la propia Organización Mundial de la Salud reconoce que ese umbral refleja, sobre todo, la edad de jubilación más habitual en el momento en que se adoptó la definición. Este origen administrativo, y no biológico, de los umbrales de 60 y 65 años es precisamente el fundamento que justifica que el presente Proyecto de Ley incorpore, junto a la edad cronológica, criterios de capacidad funcional para la definición legal de persona mayor, en línea con el giro conceptual que la propia Organización Mundial de la Salud introdujo en su Informe mundial sobre el envejecimiento y la salud (2015), que distingue la edad cronológica de la edad biológica, la edad funcional y la edad subjetiva de cada persona.

En el caso de América Latina y países hispanos, es importante mencionar que, aunque se han empezado a implementar leyes para tratar esta problemática, su creación y aplicación ha sido muy reciente, lo cual no permite hacer evaluaciones sobre su efectividad. En Chile, por ejemplo, se publicó la Ley 21.822 el 1 de junio del 2025, sobre los derechos de las personas mayores y su implementación empieza en 2027. En el caso de España, la reforma de la Ley de Dependencia sigue en trámite parlamentario pues, aunque tuvo una aprobación plena en diciembre del 2025, la ley no está vigente todavía. Según datos del Ministerio de Trabajo, en el país existe un promedio mensual de 234,162 trabajadores mayores de 60 años en planilla electrónica y existe un programa denominado “Generación Plateada” que incluye ferias de empleo. Ahora, es importante aclarar que esta última iniciativa no fue resultado directo del proyecto de ley, sino del ejecutivo. Además, la CEPAL le insistió a toda la región en el 2025 a adoptar políticas públicas urgentes ante un envejecimiento acelerado que hará que entre 2024 y 2050, la población mayor de 65 años pase de 68 millones a 138 millones.

2.2. Evidencia nacional: brechas en la respuesta institucional a la transición demográfica

El envejecimiento de la población colombiana ya está presionando al sistema pensional. Según datos del Comité Autónomo de la Regla Fiscal, el pasivo pensional del país podría pasar de un nivel cercano al 106% a una cifra mayor del 161% en el mediano y largo plazo. Ahora, aunque estas cifras deben leerse con cautela, es importante tener en cuenta lo mencionado por Charles Goodhart y Manoj Pradhan en el libro *The Great Demographic Reversal*, sobre como el envejecimiento erosiona la relación entre cotizantes y pensionados. Adicionalmente, es importante analizar los costos del envejecimiento en temas como dependencia funcional o cuidado de la población, lo cual usualmente recae, en Colombia, en las mujeres. Según datos del DANE, el valor del trabajo doméstico y de cuidado no

remunerado equivale a cerca del 20% del PIB colombiano, con una participación de las mujeres casi cuatro veces mayor a la de los hombres. Según Goodhart y Pradhanm esto mismo ocurre en el Reino Unido, donde el cuidado recae principalmente en mujeres, y cuya curva de trabajo y aumento de exigencias no crece de forma lineal. Según datos, en el Reino Unido, el porcentaje de adultos mayores dependientes pasó de 30% para aquellos entre los 65-75 años a 49% para aquellos entre 75-85 y a 78% para mayores de 85. En otras palabras, entre más edad avanzada tengan las personas, más dependientes de alguien se vuelven y, si el Estado no encuentra la manera de incluirlos productivamente en la sociedad, ese 20% del PIB invisible seguirá creciendo, de manera silenciosa, hasta convertirse en una crisis social.

A la presión fiscal ya descrita se suma una incoherencia normativa que el presente Proyecto de Ley está llamado a corregir. La Ley 1251 de 2008 fija en 60 años el umbral general de “persona mayor” en Colombia, mientras que la edad de acceso a la pensión de jubilación es de 57 años para las mujeres y 62 para los hombres, sin que exista entre ambas cifras una relación conceptual clara ni una justificación técnica documentada. Esta desconexión entre el umbral asistencial y el umbral pensional —presente también en la mayoría de los países de la región, según el estudio comparado antes citado— ilustra por qué la modernización que propone este Proyecto de Ley no puede limitarse a ajustar cifras aisladas, sino que exige un marco conceptual único que articule de manera coherente la protección, el trabajo y la longevidad.

2.3. Insuficiencia de la respuesta institucional vigente

Colombia no cuenta hoy con una política pública unificada de longevidad y economía plateada, sino con un conjunto disperso de normas de protección al adulto mayor, sin instrumentos para la inclusión laboral de personas mayores de 50 años, el emprendimiento silver, la innovación en tecnologías para la longevidad (Silver Tech), la educación permanente, las ciudades amigables con la longevidad o un sistema de información que permita medir y hacer seguimiento a la economía plateada. Esta ausencia de instrumentos explica que Colombia, pese a estar entre los países de envejecimiento más acelerado de la región, no cuente todavía con un marco legal equivalente al ya aprobado por otros países de América Latina y Europa.

La ausencia de instrumentos normativos resulta particularmente grave en materia de edadismo, cuyo costo social y económico ya ha sido documentado internacionalmente. El término “edadismo” fue acuñado en 1969 por el gerontólogo Robert Neil Butler para describir la estereotipia y discriminación sistemática contra las personas por razón de su edad. La Organización Mundial de la Salud, en su Informe mundial sobre el edadismo (2021), documenta que una de cada dos personas en el mundo mantiene actitudes edadistas hacia las personas mayores, y que el 96 % de los estudios que analizan la relación entre edadismo y salud mental encuentran evidencia de que este fenómeno incide directamente en problemas como la depresión, con 6,3 millones de casos de depresión atribuibles al edadismo a nivel mundial. En el ámbito económico, el mismo informe estima que, solo en Estados Unidos, el edadismo se asocia a un gasto adicional de 63.000 millones de dólares anuales en atención médica para personas mayores de 60 años. Esta evidencia respalda la necesidad de que Colombia cuente, por primera vez, con instrumentos normativos específicos de prevención del edadismo, y no únicamente con menciones genéricas dentro de normas de protección general.

III. MARCO NORMATIVO VIGENTE Y NECESIDAD DEL CAMBIO LEGISLATIVO

3.1. Normas constitucionales

El artículo 46 de la Constitución Política dispone que el Estado, la sociedad y la familia concurrirán para la protección y la asistencia de las personas de la tercera edad, y promoverán su integración a la vida activa y comunitaria. Esta norma constitucional, que combina un mandato de protección con un mandato de integración activa, es el fundamento superior sobre el cual se construye el tránsito del paradigma asistencialista al paradigma de la longevidad que desarrolla el presente Proyecto de Ley.

A nivel de derecho internacional de los derechos humanos, la Convención Interamericana sobre Protección de los Derechos Humanos de las Personas Mayores, adoptada por la Organización de los Estados Americanos en 2015 y aprobada por Colombia mediante la Ley 2055 de 2020, reconoce de manera expresa a la persona mayor como quien tiene 60 años o más, salvo que la legislación interna determine una edad diferente, con el límite de que esa edad no puede ser superior a 65 años. La Convención consagra, además, el derecho a la independencia y a la autonomía, incluida la facultad de tomar decisiones propias sobre su vida, su residencia y su participación económica y social. El presente Proyecto de Ley desarrolla, en el plano legislativo interno, el mandato de autonomía activa que esta Convención ya reconoce a nivel de tratado internacional.

3.2. Marco legal existente y su insuficiencia

La Ley 1251 de 2008 dictó normas tendientes a procurar la protección, promoción y defensa de los derechos de los adultos mayores. La Ley 1850 de 2017 estableció medidas de protección al adulto mayor. La Ley 931 de 2004 prohíbe la discriminación laboral por razón de la edad. La Ley 2040 de 2020 estableció incentivos para la contratación de adultos mayores. La Ley 2055 de 2020 aprobó la Convención Interamericana sobre la Protección de los Derechos Humanos de las Personas Mayores. La Ley 2297 de 2023 creó el Sistema Nacional de Cuidado. Ninguna de estas normas, sin embargo, establece un marco integral de longevidad y economía plateada que articule, bajo una misma institucionalidad y con ejes estratégicos definidos, la salud, el trabajo, la innovación, la educación, las ciudades y la información estadística asociadas al envejecimiento poblacional.

A este marco legal conviene añadir el marco de política internacional vigente con el que la presente ley busca alinearse: en diciembre de 2020 la Asamblea General de Naciones Unidas declaró el periodo 2021-2030 como el Decenio del Envejecimiento Saludable, liderado por la Organización Mundial de la Salud, articulado en torno a cuatro áreas de acción —transformar la manera de pensar, sentir y actuar frente a la edad; garantizar comunidades que fomenten las capacidades de las personas mayores; ofrecer atención integrada centrada en la persona; y garantizar el acceso a cuidados de largo plazo—. El propio marco del Decenio advierte que uno de cada cuatro latinoamericanos tendrá 60 años o más en 2050, y que en aproximadamente dos décadas habrá en la región más personas mayores que niños menores de 14 años, lo que confirma la urgencia de que Colombia legisle en esta materia dentro del horizonte temporal del Decenio.

3.3. Brecha normativa que justifica el proyecto

La brecha normativa se expresa, entre otras, en las siguientes dimensiones: (i) ausencia de un marco legal de longevidad saludable y curso de vida, distinto de la protección asistencial ya existente; (ii) inexistencia de instrumentos legales de prevención del edadismo; (iii) ausencia de incentivos normativos para la inclusión laboral, el emprendimiento silver y la innovación en Silver Tech; (iv) falta de lineamientos legales para la educación permanente y las ciudades amigables con la longevidad; y (v) carencia de un Sistema Nacional de Información de Longevidad y Economía Plateada que permita medir el tamaño de esta economía y hacer seguimiento a los indicadores del presente Proyecto de Ley; (vi) ausencia de una definición legal de persona mayor que incorpore, junto a la edad cronológica, criterios de capacidad funcional, capacidad intrínseca y edad subjetiva, en línea con el marco conceptual adoptado por la Organización Mundial de la Salud desde 2015, de manera que la ley reconozca la heterogeneidad del proceso de envejecimiento entre individuos y no dependa exclusivamente de un corte cronológico único. El articulado que se somete a consideración del Congreso de la República resuelve estas seis dimensiones.

IV. JUSTIFICACIÓN DE LA REFORMA: EVIDENCIA ECONÓMICA Y COMPARADA

4.1. Fundamentos económicos y evidencia académica

La literatura económica reciente demuestra que el envejecimiento poblacional no es, en sí mismo, una condena al estancamiento fiscal y económico, sino una variable macroeconómica de primer orden cuyo efecto depende de las decisiones de política pública que se adopten. Goodhart y Pradhan (2020), en su estudio *The Great Demographic Reversal*, documentan que la caída sostenida del cociente de dependencia entre 1970 y 2010 fue uno de los motores del crecimiento económico global de las últimas tres décadas, y advierten que ese motor ya se revirtió en la mayoría de economías avanzadas y en China. El Banco Mundial enmarca esta misma transición con su modelo de dividendo demográfico, según el cual los países solo capturan un segundo dividendo permanente —basado en productividad y capital humano— si acompañan la transición con política pública activa en empleo, ahorro y salud. La Comisión Europea, por su parte, estimó en 2018 que la economía plateada europea —el gasto de personas de 50 años o más— tenía un valor de 3,7 billones de euros en 2015, con una proyección de contribución al producto interno bruto de la Unión Europea de 6,4 billones de euros y 88 millones de empleos hacia 2025.

Esta evidencia macroeconómica es consistente con la producida por centros de investigación especializados en longevidad. El MIT AgeLab, dirigido por Joseph F. Coughlin, ha documentado que buena parte de los productos, servicios y espacios urbanos actuales fueron diseñados sobre una noción de la vejez que ya no corresponde a la realidad de las personas mayores contemporáneas, y ha impulsado el desarrollo de tecnologías, viviendas y servicios financieros pensados para una vida activa que se extiende varias décadas más allá de los 60 años. En la misma línea, los programas de investigación de Harvard (T.H. Chan School of Public Health) y de Stanford (Center on Longevity) han cuestionado el modelo tradicional de tres etapas —educación, trabajo y retiro— proponiendo modelos multietapa más flexibles, mientras que la evidencia acumulada por la American Association of Retired Persons (AARP) contradice el estereotipo de la persona mayor tecnológicamente rezagada y documenta un uso creciente de tecnología y redes sociales entre personas mayores de 55 años. Esta

evidencia respalda la viabilidad económica y social de la economía plateada como sector productivo estratégico para Colombia.

4.2. Impacto esperado

La adopción del presente Proyecto de Ley, en conjunto con el Proyecto de Ley de Trabajo, Productividad y Emprendimiento para Personas Mayores de 50 Años, permitirá: aumentar la participación laboral formal de las personas mayores de 50 años, aliviando de manera marginal la presión sobre el sistema pensional; formalizar y dimensionar la economía del cuidado a través del Sistema Nacional de Cuidado creado por la Ley 2297 de 2023; impulsar el desarrollo de la economía plateada en salud, tecnología, vivienda, turismo y educación; y dotar al Estado colombiano de un Sistema Nacional de Información de Longevidad y Economía Plateada que permita medir, por primera vez, el tamaño y la evolución de esta economía en el país.

Como instrumento técnico central del Sistema Nacional de Información de Longevidad y Economía Plateada, se recomienda que el Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE) desarrolle una Cuenta Satélite de la Economía de la Longevidad, con metodología compatible con las cuentas nacionales. Este instrumento permitiría cuantificar, entre otros aspectos, el aporte de las personas mayores de 50, 60 y 65 años al producto interno bruto, su capacidad de consumo, el empleo derivado de sus decisiones de compra, el emprendimiento sénior, el trabajo remunerado y no remunerado, la economía del cuidado y la inversión privada orientada a este segmento. Una cuenta satélite de esta naturaleza —siguiendo el modelo ya desarrollado por algunos países europeos— permitiría demostrar con evidencia que las personas mayores no representan únicamente un gasto en pensiones y salud, sino un motor de crecimiento económico, y ofrecería a empresas e inversionistas información confiable sobre uno de los mercados con mayor potencial de crecimiento en las próximas décadas.

Para efectos de diseño del articulado, se sugiere considerar una clasificación multietapa de la población mayor de 60 años, en lugar de la clasificación binaria vigente (menor de 60 años / persona mayor), diferenciando, a título ilustrativo, entre una etapa de “longevidad activa” (aproximadamente entre los 60 y los 74 años), una etapa de “longevidad plena” (aproximadamente entre los 75 y los 89 años) y una etapa de “longevidad avanzada” (90 años en adelante, incluidos los centenarios), cada una con necesidades y programas diferenciados. Esta clasificación es coherente con la evidencia gerontológica sobre la heterogeneidad del envejecimiento y permitiría al Sistema Nacional de Información segmentar sus indicadores de manera más precisa que un corte cronológico único.

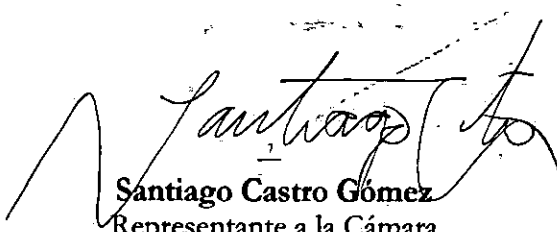
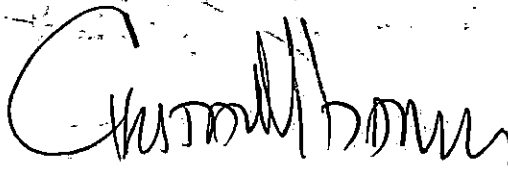
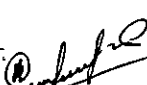
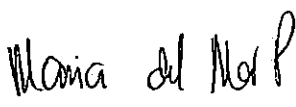
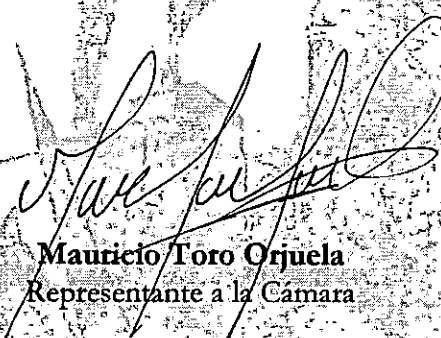
V. COSTO FISCAL Y FUENTES DE FINANCIACIÓN

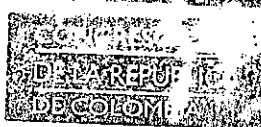
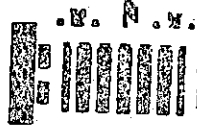
A la fecha no existe una estimación oficial del costo fiscal del Sistema Nacional de Información de Longevidad y Economía Plateada ni de los incentivos previstos en el articulado. En consecuencia, el Gobierno Nacional, a través del Departamento Nacional de Planeación y el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, deberá adelantar la estimación de costos fiscales correspondiente en el marco de la reglamentación de la presente ley, siguiendo la metodología de costeo empleada en el Documento CONPES para políticas afines. El Proyecto de Ley prevé que su implementación se financie con cargo a las apropiaciones del Presupuesto General de la Nación asignadas a las entidades responsables de

cada eje estratégico, con la posibilidad de concurrencia de recursos del sector privado y de la cooperación técnica y financiera internacional, en el marco de las alianzas que la reglamentación autorice.

Como referencia de política comparada para el costeo del Sistema Nacional de Información y de los incentivos previstos en el articulado, cabe mencionar que Singapur destinó 200 millones de dólares singapurenses a un fondo nacional de investigación sobre las consecuencias e impacto del envejecimiento activo, en el marco de su Plan de Acción para el Envejecimiento Exitoso. Sin que ello implique adoptar cifras de otro país como referente vinculante, esta experiencia ilustra el orden de magnitud de la inversión pública que algunos países comparables han destinado específicamente a la generación de evidencia y al seguimiento de la economía de la longevidad.

De los Honorables Congresistas,

 Santiago Castro Gómez Representante a la Cámara	 Christian Munir Garcés Aljure Senador de la República
 Óscar Darío Pérez Pineda Representante a la Cámara	 Ariedy Alvarado Patiño Representante a la Cámara
 María del Mar Pizarro García Representante a la Cámara	 Mauricio Toro Orjuela Representante a la Cámara



SENADO DE LA REPÚBLICA

SECRETARÍA GENERAL / RADICACIÓN DE PROYECTOS

[X] PROYECTO DE LEY (P.L.) No.: 248/26

[] PROYECTO ACTO LEGISLATIVO (PAL) No.:

FECHA: 16 / 09 / 2026 FOLIOS:

AUTOR(ES):

FIRMA SECRETARIO GENERAL