



# GACETA DEL CONGRESO

SENADO Y CÁMARA

(Artículo 36, Ley 5ª de 1992)

IMPRENTA NACIONAL DE COLOMBIA  
www.imprenta.gov.co

ISSN 0123 - 9066

AÑO XXXI - N° 1465

Bogotá, D. C., viernes, 18 de noviembre de 2022

EDICIÓN DE 26 PÁGINAS

DIRECTORES:

GREGORIO ELJACH PACHECO  
SECRETARIO GENERAL DEL SENADO  
www.secretariasenado.gov.co

JAIME LUIS LACOUTURE PEÑALOZA  
SECRETARIO GENERAL DE LA CÁMARA  
www.camara.gov.co

RAMA LEGISLATIVA DEL PODER PÚBLICO

## SENADO DE LA REPÚBLICA

### PROYECTOS DE LEY

#### PROYECTO DE LEY NÚMERO 242 DE 2022 SENADO

*por medio de la cual se regulan los productos de tabaco calentado, administración de nicotina y sin nicotina y se dictan otras disposiciones.*

PROYECTO DE LEY No. \_\_\_\_\_ DE 2022

**"POR MEDIO DE LA CUAL SE REGULAN LOS PRODUCTOS DE TABACO CALENTADO, ADMINISTRACIÓN DE NICOTINA Y SIN NICOTINA Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES"**

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

**(1) OBJETO DEL PROYECTO DE LEY**

Los productos alternativos o de nuevas categorías son una respuesta a la necesidad del consumidor adulto de nicotina de encontrar opciones de menor riesgo y con menores efectos negativos en la salud humana. Esta nueva alternativa se ha visto traducida en el desarrollo de productos alternativos de administración de nicotina que comprenden cualquier producto de consumo que, sin que exista combustión del producto, permiten a quien lo utiliza consumir nicotina por cualquier método, ya sea por la aspiración del vapor que genere su calentamiento, o bien al chuparlo, mascararlo, inhalarlo o administrarlo vía oral incluyendo en forma enunciativa a los líquidos de vapeo, productos de tabaco calentado, productos orales, nebulizadores e inhaladores.

El fenómeno de los productos alternativos ha venido masificándose en el mundo. El uso de vapeadores y dispositivos de calentamiento de tabaco, según la Organización Mundial de la Salud, ya asciende a 48 millones de personas, frente a los 1.100 millones de fumadores que según la Organización Mundial de la Salud existen hoy en día en el mundo.

A pesar de la evolución en el desarrollo de los productos alternativos, el mercado actual se encuentra desprotegido y abierto por parte de diferentes comercializadores a los menores de edad. La falta de regulación en el mercado se ha visto reflejada en el consumo de estos productos por parte de menores, el mercadeo no responsable, la desinformación sobre los riesgos asociados al consumo de estos productos y el intento por parte de comercializadores para incidir en las decisiones de consumo. Estas consecuencias negativas de mercado tienen una relación directa con las implicaciones negativas que estos productos generan en la salud humana y, por ende, demuestran la necesidad de definir un marco regulatorio adecuado y coherente con las políticas de salud pública implementadas a nivel nacional.

El presente proyecto de ley busca regular el consumo de nicotina independientemente del método o dispositivo que se emplee para su consumo, implementar la política de reducción de daños en relación con el consumo de nicotina y generar una normatividad protectora de la población menor de edad, de la mano con la prevención del consumo de nicotina por parte de esta población. Es menester del Congreso de la República de Colombia atender esta situación de salud pública que actualmente se presenta en el país y definir unos parámetros claros en cuanto a comercialización, diferenciación de categorías, empaquetado y etiquetado, publicidad y promoción, exhibición, patrocinio de eventos y consumo de estos productos, fijando como prioridad la protección de las poblaciones menores de edad y no consumidoras de nicotina.

Es importante destacar que la presente iniciativa no busca promocionar activamente los mecanismos alternativos de consumo de nicotina, ni negar sus posibles efectos adversos en la salud humana. Lo que pretende es fijar el marco normativo que regule esas nuevas opciones que existen en el mercado bajo el siguiente contexto: aun cuando lo deseable es que las personas dejen de consumir nicotina mediante cualquier modalidad por sus repercusiones en la salud humana, en algunas ocasiones no pueden o no quieren hacerlo y, en ese escenario, el Estado está llamado a garantizarles que las opciones que son menos lesivas que el mecanismo tradicional (cigarrillo común) satisfagan unas condiciones mínimas para su uso.

Este proyecto de ley toma la experiencia de la regulación del acceso a cigarrillos por parte de los menores de edad y los aplica rigurosamente en lo que tiene que ver con venta, distribución, acceso, exhibición, empaquetado, etiquetado y publicidad sobre los vapeadores, dispositivos de calentamiento de tabaco, productos de consumo oral de nicotina y sus accesorios para buscar la protección de los menores de edad. Por otro lado, y tomando la evidencia de los gobiernos y centros de investigación de países como Inglaterra, Japón y Países Bajos, enmarcados en el enfoque de reducción de riesgo y daños de la "Política Integral para la Prevención y Atención del Consumo de Sustancias Psicoactivas" adoptada en el Decreto 089 del 16 de enero de 2019, el proyecto de ley ofrece una alternativa para mejorar la calidad y de vida de las personas que no pueden o no quieren dejar de consumir nicotina pero lo pueden hacer con menor daño, según se precisó previamente.

Teniendo en cuenta que los productos de administración de nicotina sin combustión cuentan con especificaciones técnicas únicas, se requiere un marco regulatorio específico basado en el perfil de riesgo que dichos productos representan. A nivel internacional, países como Polonia, Rusia, Japón, Nueva Zelanda y los miembros de la Unión Europea, entre otros, han creado marcos regulatorios exclusivos para cigarrillos electrónicos, productos de consumo oral de nicotina y productos de tabaco calentado.

**(2) ANTECEDENTES LEGISLATIVOS**

Durante las dos últimas legislaturas se han radicado diferentes Proyectos de Ley que han intentado regular a las Nuevas Categorías, pero han sido archivados. A continuación, se mencionan algunos de dichos Proyectos.

**Proyecto de Ley 039/2020S:** Radicado por el H.S José David Name, el cual durante los años pasados ha presentado Proyectos de Ley que buscan regular las Nuevas Categorías. Realizó este Proyecto de Ley junto con la congresista Norma Hurtado. Este buscaba modificar el artículo 1 de la Ley 1335 de 2009 con el objetivo de garantizar los derechos a la salud de los habitantes del territorio nacional, especialmente la de los menores de 18 años de edad y la población no fumadora, regulando el consumo, venta, publicidad y promoción de los cigarrillos producto de tabaco, sus derivados sucedáneos o imitadores. Además, también escribió el Proyecto de Ley 218/2019C que buscaba modificar la Ley 1335 de 2009 con el objetivo de regular el uso de Sistemas Electrónicos de Administración de Nicotina y sin nicotina.

**Proyecto de Ley 493/2020C:** El H.R. Mauricio Andrés Toro y el H.S. Iván Marulanda radicaron este proyecto el cual buscaba regular los productos de administración de nicotina independientemente del método o dispositivo que se emplee para su consumo, así como implementar la política pública de reducción de riesgos y daños en relación al consumo de nicotina.

<p><b>Proyecto de Ley 057/2019C:</b> La congresista Neyla Ruiz Correa radicó este proyecto de Ley por medio del cual se buscaba regular el uso de Sistemas Electrónicos de Administración de Nicotina para prevenir la iniciación de no fumadores y jóvenes, con especial atención a los grupos vulnerables.</p> <p>Medidas regulatorias de este tipo han incluido advertencias de salud especiales para productos de tabaco calentado y cigarrillos electrónicos (como es el caso de la Unión Europea), creación de estándares nacionales para productos de tabaco calentado (como es el caso de Rusia), designación de áreas para uso (como es el caso de Japón y Polonia) e información al usuario con instrucciones de uso y almacenamiento en los paquetes de los productos (como es el caso de la Unión Europea), entre otros. Siguiendo la línea de protección a menores de edad, es indispensable tener un correcto uso de la información expuesta en los productos. Por esta razón, el empaquetado y etiquetado de los productos alternativos o de nuevas categorías es uno de los asuntos más relevantes de cara a su marco regulatorio. En el articulado del presente proyecto de Ley se plantean disposiciones acotadas y restrictivas frente al empaquetado y etiquetado de dichos productos, exigiendo así la presencia expresa de un texto que advierta sobre los efectos del consumo de nicotina, además de la prohibición de venta, comercialización, consumo y alcance de estos productos por parte de menores de edad.</p> <p>Puntualmente, es importante tener en cuenta la experiencia internacional de los miembros de la Unión Europea, quienes crearon la Directiva de Productos de Tabaco (TPD) que establece y reconoce categorías separadas para “productos de tabaco novedosos”, “productos de tabaco sin humo”, “cigarrillos electrónicos” y “productos de tabaco”.</p> <p><i>“Los cigarrillos electrónicos, y otros sistemas de entrega de nicotina, ofrecen, pues, un vasto potencial de beneficios para la salud, pero para maximizar esos beneficios, mientras se minimizan los daños y riesgos para la sociedad, se requiere de una regulación apropiada, un monitoreo cuidadoso y un buen manejo del riesgo. Sin embargo, la oportunidad de usar este potencial en una política de salud pública, complementando políticas integrales de control del tabaco existentes, no se debe desaprovechar”.</i> (Instituto de salud pública de Inglaterra, 2015)</p> <p><b>(3) NOCIONES GENERALES</b></p> <p><b>(3.1) El Tabaquismo</b></p> <p>El tabaquismo es el consumo de productos de tabaco, definidos por la Organización Mundial de la Salud (OMS) como productos “hechos total o parcialmente con tabaco, sean para fumar, chupar, masticar o esnifar. Todos contienen nicotina, un ingrediente psicoactivo muy adictivo”. La nicotina es un alcaloide extraído de la planta del tabaco, de la familia de las solanáceas, aunque también se encuentra (en mucho menor concentración) en legumbres como la berenjena y el jitomate. El tabaquismo es el principal factor de riesgo sanitario poblacional evitable a nivel global. Según la OMS, es la causa de 7 millones de muertes prematuras anuales en todo el mundo, incluyendo 600 mil debido a la exposición al humo de tabaco ambiental. El tabaquismo es factor de riesgo en 6 de las 8 principales causas de mortalidad en Enfermedades No-Transmisibles (ENT), es causa directa de 1 en 6 fallecimientos por estas enfermedades.</p> <p>Es bien conocido, por una gran cantidad de estudios epidemiológicos, que la inhalación de los compuestos y partículas del humo de tabaco (que contiene 70 compuestos carcinogénicos) expone a los fumadores a múltiples enfermedades, sobre todo cáncer de pulmón y enfermedades pulmonares</p>	<p>obstructivas crónicas (EPOC), otros cánceres, así como enfermedades coronarias. Fumar cigarrillos de tabaco aumenta en promedio 20 veces el riesgo de cáncer de pulmón y EPOC; entre 3 y 10 veces cánceres en la boca, laringe, bronquios y tráquea; y 2.5 veces el riesgo de enfermedades coronarias. Aunque el riesgo es menor en estas últimas enfermedades, su efecto es mayor ya que son mucho más frecuentes que los cánceres asociados al tabaquismo a nivel poblacional. Los hijos que nacen de mujeres que fuman durante el embarazo tienen más riesgo de padecer cánceres y enfermedades respiratorias y otros trastornos. En la región de las Américas, el tabaquismo es responsable del 18% de las muertes por ENT y del 84% de las muertes por cáncer de pulmón, bronquios y tráquea. Aunque menos dañino que la inhalación directa del humo, la exposición al humo de tabaco ambiental es también un factor de riesgo responsable de enfermedades respiratorias sobre todo en poblaciones vulnerables: niños, mujeres embarazadas, personas mayores y personas con padecimientos respiratorios.</p> <p>Desde los primeros estudios en 1954 por los profesores británicos Sir Richard Doll y Sir Austin Bradford Hill, continuados por los informes del Colegio Real de Médicos de Londres (1962) y del Cirujano General de los EE. UU. (1964), el comprobar la relación entre fumar cigarrillos y el cáncer del pulmón ha sido uno de los esfuerzos colectivos más importantes de investigación sobre un problema de salud apremiante por parte de la medicina moderna a nivel global. Pese a la oposición y confrontación de la poderosa industria tabacalera, se inicia desde la década de 1970 un proceso de concientización política sobre cómo atender el costo médico y social debido a las enfermedades asociadas al tabaquismo. Este proceso culmina, después de varios años de arduas negociaciones, con el surgimiento en febrero de 2003 del Convenio Marco del Control de Tabaco (CMCT) bajo el auspicio directo de la OMS, el primer tratado multilateral a escala internacional sobre un tema de salud, el cual otorga a la OMS un instrumento legal que le da autoridad de influir en políticas de salud pública a nivel internacional. El CMCT-OMS ha sido firmado y ratificado por 181 países -incluyendo Colombia-denominados como las “Partes del CMCT”, las cuales adquieren la obligación de cumplir con los acuerdos y participar en las Reuniones de las Partes (las COP). Además de la problemática de la salud, la OMS busca atender los altos costos humanos y económicos que representan las Enfermedades No Transmisibles (ENT, incluyendo al tabaquismo) para los sistemas de salud a nivel global.</p> <p>Los Estados miembros de la ONU aprobaron en 2011 la Declaración Política de la Reunión de Alto Nivel de la Asamblea General sobre la Prevención y Control de las ENT. Consecuentemente, la OMS estableció el Plan de Acción Mundial para la Prevención y Control de las ENT 2013-2020, fijando como meta reducir en un 25% la mortalidad prematura por ENT y un 30% de la prevalencia de consumo de tabaco para 2025. Desde 2007 la OMS adoptó como guía de acción y referencia el siguiente conjunto de medidas conocidas como MPOWER:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Hacer un seguimiento del consumo de tabaco y de las medidas de prevención.</li> <li>• Proteger a la población del humo de tabaco.</li> <li>• Ofrecer ayuda a las personas que deseen dejar de fumar.</li> <li>• Advertir de los peligros del tabaco.</li> <li>• Hacer cumplir las prohibiciones sobre publicidad, promoción y patrocinio.</li> <li>• Aumentar los impuestos sobre el tabaco.</li> </ul> <p>Desde 2007, la OMS hace un seguimiento de las políticas aplicadas bajo el enfoque MPOWER. En los informes que publica sobre la epidemia mundial de tabaquismo se explican en detalle los progresos realizados para combatir el tabaquismo a nivel mundial, regional y nacional.</p>
<p><b>(3.2) El tabaquismo en Colombia</b></p> <p>A pesar del trabajo intersectorial y la colaboración entre las instituciones de gobierno para avanzar en las políticas públicas de control de tabaquismo en Colombia, el consumo de tabaco – por combustión – sigue ocasionando la muerte de 88 personas al día (32,120 al año), según cifras del Ministerio de Salud y Protección Social (Ministerio de Salud y Protección Social, 2018). Durante los últimos ocho años, Colombia ha logrado reducir los índices de tabaquismo, del 12,9% en 2010 al 7,0% en 2017. No obstante, aún sigue siendo necesario encontrar nuevos enfoques y estrategias relacionadas con la reducción del riesgo, el daño y la mortalidad.</p> <p>La incidencia del tabaquismo en Colombia, reportada en un 7% por el Ministerio de Salud y Protección Social, representa 3’450.400 personas en el país que, por un lado, están buscando ingerir nicotina, principalmente por medio de cigarrillos consumidos por combustión, o por otro lado, hacen parte del 94% a 97% de la población mundial que aunque ha intentado dejar de fumar en múltiples ocasiones, no lo ha logrado con éxito a largo plazo (Rigotti, 2012). Cada vez que estos fumadores encienden o combustionan la punta de un cigarrillo, se generan más de 6.000 sustancias nocivas que son reconocidas como la principal causa de las enfermedades asociadas al tabaquismo (Rodgman, 2013).</p> <p>Ningún actor social contemporáneo puede negar el daño que el consumo de cigarrillo le ha hecho a la humanidad en el último siglo, no solo por las consecuencias derivadas de su consumo directo o indirecto, sino también por las estrategias que se utilizaron durante muchos años para promover el consumo y el acceso a estos productos que terminaron siendo altamente dañinos y cobrando millones de vidas en los últimos 50 años. Pese a todas las medidas orientadas hacia la regulación y la prohibición, en el mundo existen actualmente más de 1.000 millones de personas que están fumando y no quieren o no pueden dejar de hacerlo.</p> <p>La cesación del consumo debe ser el objetivo primordial de las acciones de regulación del consumo de cigarrillo. No obstante, para quienes no pueden o no quieren dejar de fumar, el principio de beneficencia de la ética médica, el cual indica realizar el mayor esfuerzo para buscar el bienestar de las personas, no puede estar por encima de la decisión del ciudadano por llevar su vida (Eupati, s.f.). La medicina cada vez se inclina más a la tendencia mundial de prestar más atención a la opinión del paciente como parte fundamental en la búsqueda del mejoramiento de su calidad de vida. Es así como la ciencia y la sociedad han abierto nuevos caminos para poder conjugar los deseos de las personas con el bienestar social e individual.</p> <p>Por un lado, se encuentra la reducción de riesgos y daños, la cual tiene como objetivo describir las acciones que minimizan las consecuencias negativas derivadas de una acción que implica riesgos en su ejecución y daños en sus resultados. Es así como por ejemplo se exige el uso de cinturón de seguridad para conducir un automóvil que se entiende como una acción de riesgo y, por ejemplo, se distribuyen jeringas a consumidores de drogas para que el daño no aumente cuando se intercambian jeringas entre personas propensas a la hepatitis, el VIH, etc.</p> <p>En este sentido, la reducción de riesgos y daños en el consumo de sustancias psicoactivas, como estrategia de salud pública orientada a la minimización de los impactos negativos del consumo de sustancias psicoactivas legales e ilegales, se ha venido posicionando desde los años 70 en el consumo</p>	<p>de drogas por vía inyectada, en la década del 2.000 con el consumo de sustancias psicoactivas ilegales en espacios de fiesta, y en los últimos años en el consumo de sustancias psicoactivas legales como el alcohol y la nicotina.</p> <p>Después de varios años de práctica informal, en Colombia se reconoció la reducción de daños como una estrategia de salud pública desde la Política Nacional para la Reducción del Consumo de SPA y su Impacto en el año 2007, donde fue uno de sus 4 ejes de acción. Por su parte, el Decreto 120 del año 2010 (Ministerio de Justicia, 2018) desarrolló las pautas del “Saber Vivir, Saber Beber” que, bajo los principios de la reducción de riesgo y daño, daba orientaciones para que las personas se autorregularan en el consumo de alcohol. En el año 2011 este enfoque fue incluido en la “Política Pública para la atención y prevención del consumo y la vinculación a la oferta de sustancias psicoactivas en Bogotá”. En el año 2012, la reducción del riesgo y el daño también hizo parte de la ley 1566 del mismo año “Por la cual se dictan normas para garantizar la atención integral a personas que consumen sustancias psicoactivas y se crea el premio nacional. Entidad Comprometida con la Prevención del Consumo, Abuso y Adicción a Sustancias Psicoactivas” (Ministerio de Salud, 2013)</p> <p>Pese a los cambios en la política de drogas derivados del cambio de gobierno, la reducción de riesgo y daño se consolida como un enfoque válido en la política de drogas desde la salud pública y ha sido incluido explícitamente en la resolución No. 089 de 2019 del Ministerio de Salud “Política integral para la prevención y atención del Consumo de Sustancias Psicoactivas”, la cual establece el “desarrollo de estrategias de prevención selectiva e indicada para consumidores no problemáticos orientadas a la reducción de daños asociados al consumo de sustancias psicoactivas” para consumidores recreativos y realizar “respuestas prácticas orientadas al cuidado y bienestar de las personas con consumo problemático que no desean tratamiento, y adaptadas a la realidad local para la reducción de daños asociados al consumo de sustancias psicoactivas” como pueden ser las personas que tienen dependencia a la nicotina.</p> <p>Es así como Colombia ha avanzado en un marco regulatorio de salud pública que media entre, por un lado, la prevención del consumo de sustancias con énfasis en los niños, niñas y adolescentes y, por otro lado, la superación del consumo problemático en las personas que tienen una alta dependencia a las sustancias a tal punto que afecta su funcionalidad social, familiar, laboral etc. La reducción de riesgos y daños es la opción para mejorar la calidad de vida de quienes no quieren o no pueden dejar de consumir sustancias psicoactivas legales e ilegales. Para esto, la investigación y desarrollo de la ciencia y la tecnología también ha venido desarrollando técnicas y dispositivos que puedan satisfacer ese punto medio que busca la reducción de daños, pero que también permite minimizar los impactos negativos del consumo de nicotina como hasta hoy se conocían.</p> <p>Tal como lo han anunciado líderes en investigación sobre el control del tabaco, “la combustión del cigarrillo, más que el tabaco o la nicotina, es la causa de un desastre de salud pública. El proceso de combustión produce muchos compuestos tóxicos que no se encuentran en el tabaco sin quemar” (Jean Francois, s.f.). Por lo anterior, desde el año 2003 se han dado a conocer a nivel mundial otras formas de consumo de nicotina, como los cigarrillos electrónicos y productos de tabaco calentado, que no involucran la combustión para su consumo.</p> <p>Dichos productos administran nicotina, una sustancia que, aunque adictiva y no libre de riesgo, no es la causa principal de las enfermedades asociadas al tabaquismo. Así como lo indicó el Colegio Real de</p>

<p>Médicos del Reino Unido: <i>“la nicotina por sí sola no es especialmente peligrosa y si la nicotina pudiera ser provista en una forma que fuera aceptable y efectiva como sustituto del cigarrillo, millones de vidas podrían ser salvadas”</i> (Colegio Real de Médicos del Reino Unido, 2007).</p> <p>Actualmente, vemos surgir evidencia entre los expertos en salud pública y la comunidad médica de que los productos de administración de nicotina sin combustión pueden presentar un riesgo sustancialmente menor, comparado con el causado por el cigarrillo, en los fumadores adultos. Según el último reporte del Instituto de Salud Pública de Inglaterra, <i>“el vapeo representa sólo una pequeña fracción de los riesgos de fumar y cambiarse completamente de fumar a vapear transmite beneficios sustanciales que seguir fumando. Los cigarrillos electrónicos son por lo menos 95% menos nocivos que los cigarrillos”</i>.</p> <p>De acuerdo con algunos expertos en salud pública e instituciones médicas han señalado que la utilización de productos que entregan nicotina sin combustión puede ser una opción que ayude a complementar las medidas de control de tabaco existentes y a reducir el riesgo de este. Según la Organización Mundial de la Salud, <i>“si la gran mayoría de fumadores de tabaco que no son capaces de dejar de fumar, ni desean hacerlo, se cambiaran sin demora al uso de una fuente de alternativa de nicotina con riesgos más bajos para la salud, y eventualmente dejan de utilizarlo, esto representaría un logro significativo en la salud pública”</i> (Organización Mundial de Salud, 2016).</p> <p>Ahora bien, para lograr materializar la oportunidad en salud pública que estos productos representan y así maximizar sus beneficios, se requiere contar con medidas regulatorias apropiadas y adaptadas a su perfil de riesgo, que a la vez complementen las políticas integrales de control de tabaco existentes.</p> <p>En Colombia, los productos de tabaco y derivados son sujetos a la Ley 1335 de 2009. Dicha regulación decreta las medidas regulatorias asociadas al humo, el consumo de tabaco por combustión y a las emisiones generadas tanto para el fumador de primera mano como para el de segunda. Sin embargo, considerando que para la época los productos de administración de nicotina sin combustión no habían llegado de manera masiva al mercado colombiano, dicha ley no hace referencia al consumo de nicotina vía calentamiento, al vapor generado y a la potencial reducción de daño en los fumadores adultos y a la población en general. Como resultado, dichos productos se encuentran en un limbo regulatorio.</p> <p>Teniendo en cuenta lo anterior, resulta necesario contar con un nuevo marco regulatorio en Colombia que trate los productos de administración de nicotina sin combustión y que proteja la venta y consumo de estos productos a menores edad, quienes no deberían tener acceso a productos que contengan nicotina, ni tampoco a dispositivos que mediante el vapeo puedan generar el hábito de consumo así no contengan nicotina. Por el hecho de consumirse sin combustión, estos productos son diferentes a los cigarrillos y, por ende, las medidas regulatorias que se les apliquen deberían ser distintas.</p> <p>Adicionalmente, la regulación de este tipo de mecanismos debe facilitar el cambio por parte de fumadores adultos de cigarrillos a productos de administración de nicotina sin combustión. Se reitera que no se trata de una promoción activa de estos últimos, sino que, ante un escenario en el que una persona no quiere o no puede dejar de consumir nicotina, el Estado debe proporcionarle herramientas para que lo haga con un nivel menor de exposición de riesgos y daños. Ese objetivo se puede lograr a través de los mentados productos.</p>	<p><b>(3.3) El Concepto de Reducción de Daños</b></p> <p>El término “Reducción de Daños” se refiere a un conjunto de políticas, prácticas regulatorias y acciones que se enfocan en proporcionar acceso a formas menos riesgosas de utilización de un producto o práctica de un comportamiento, sin exigir la abstinencia o eliminación de éste (como ejemplos está el uso obligatorio de cinturones de seguridad en automóviles o cascos para ciclistas). En el contexto específico de sustancias o drogas con efectos psicoactivos, la reducción de daños implica políticas, programas y acciones que reduzcan los daños que conlleva su consumo para usuarios que no desean abstinencia o son incapaces de lograrla. El enfoque está en reducir los daños por modificar o disminuir el consumo o por sustitución de sustancia, más que en exigir abstinencia o buscar una prohibición, además de trabajar con los usuarios directamente que continúan el consumo.</p> <p>Los programas y políticas de reducción de daños surgen en los años sesenta y son encausados y dirigidos en forma improvisada, sin soporte institucional, por los mismos consumidores de drogas en EE. UU., Canadá y Europa y enfermos de VIH/SIDA, enfocándose en proporcionar asesoría a usuarios sobre mayor seguridad en las prácticas sexuales y uso de las sustancias. Concretamente, el enfoque fue en reducir el riesgo de contagio proporcionando jeringas esterilizadas y promoviendo el uso de condones como alternativas a la abstinencia sexual y/o la abstinencia de consumo (exigida a menudo con chantaje moral), la cual idealmente eliminaría los riesgos pero que es muy poco realista en la práctica.</p> <p>Dada la vulnerabilidad de las personas portadoras de VIH/SIDA y de los usuarios de drogas inyectables, la prioridad era salvar a los afectados (o potencialmente afectables) de una muerte casi segura, incluso aquellos que decidieran continuar su adicción. En todos estos ejemplos de políticas de reducción de daños los profesionales de la salud trabajaron en las mismas comunidades de afectados y usuarios de sustancias, no como agentes de burocracias de la salud que actúan en forma vertical, sino como promotores de la Reducción de Daños en sí misma.</p> <p>La Reducción de Daños va más allá de la implementación de determinadas políticas de salud, es parte de los derechos de los afectados. Esto lo expresa la Carta de Ottawa que el Fomento de la Salud, auspiciada por la OMS, en la siguiente declaración: <i>“Las personas no consiguen lograr su máximo potencial de salud a menos que tengan control sobre todos aquellos aspectos que determinan su salud”</i>. La Reducción de Daños se basa en contribuir a generar cambios de comportamiento en personas informadas y convencidas, rechazando la coerción para que modifiquen sus hábitos y comportamientos mientras no afecten a terceras personas.</p> <p>En Colombia, la reducción de riesgos y daños es reconocida desde el año 2007 en la Política Nacional para la Reducción del Consumo de SPA y su impacto, así como en la Ley 1566 de 2012, que reconoce el consumo de SPA como un problema de salud pública que debe ser tratado como una enfermedad. De la misma manera, quedó consignada como una de las líneas de acción del programa “Ruta Futuro” para el abordaje del consumo de sustancias psicoactivas en el Gobierno de Iván Duque. De forma más reciente, fue incorporada en la “Política Integral para la Prevención y Atención del Consumo de Sustancias Psicoactivas”, adoptada mediante la Resolución 089 del 16 de enero de 2019, al igual que en los lineamientos de acción para abordar el consumo de sustancias psicoactivas en el marco de la emergencia por el COVID-19. Además, ha sido incluida, por ejemplo, en el Plan Distrital de Desarrollo de Bogotá 2020 – 2023. Todo este marco normativo y de política pública le da la legalidad para ser aplicada al consumo de nicotina.</p>
<p><b>(3.4) Reducción de Daños del Tabaquismo (RDT)</b></p> <p>En 1976, mucho antes de la firma del CMCT-OMS, el psiquiatra británico Michael Russel fue el primero en sugerir una propuesta de Reducción de Daños del Tabaquismo (RDT), afirmando que <i>“el fumador fuma por la nicotina, pero se enferma y muere por el alquitrán”</i>. La propuesta de Russel es simple y revolucionaria:</p> <p><i>“Los fumadores asumen riesgos elevados de enfermedad y muerte prematura por la inhalación crónica de humo tóxico; la mayoría de ellos son conscientes de este hecho y expresan deseos de dejar de fumar; muchos lo intentan, pero no logran (o no desean) dejar de consumir nicotina. Al fumar el fumador recibe la nicotina mediante un medio de entrega sumamente tóxico: el humo de tabaco. Por lo tanto, el proporcionarles un medio de entrega cuya toxicidad sea significativamente menor les permitiría continuar el consumo de nicotina reduciendo enormemente los riesgos que representa el fumar cigarrillos”</i>.</p> <p>Tomando en consideración que todos los productos de tabaco contienen nicotina y esta es la sustancia psicoactiva que consumen los fumadores (o los que consumen tabaco oralmente), el CMCT-OMS debería proporcionar el marco teórico, jurídico y operativo para aplicar una estrategia de Reducción de Daños aplicada al caso del tabaquismo. De hecho, el CMCT-OMS incluye la “Reducción de Daños” al definir al concepto de “Control del Tabaco” como <i>“un conjunto de estrategias de oferta, demanda y reducción de daños cuyo propósito es mejorar la salud de la población al eliminar o reducir su consumo de productos de tabaco y su exposición al humo de tabaco”</i>.</p> <p>La percepción errónea que asocia a la nicotina con cánceres y enfermedades ligadas al tabaquismo se explica por su asociación con el acto de fumar tabaco. Sin embargo, existe amplia evidencia epidemiológica, acumulada por décadas a partir de los años setenta (mucho antes del surgimiento del CMCT-OMS), de que su consumo disociado del humo de tabaco (nicotina farmacéutica y consumo oral recreativo) no es causante de cáncer u otras enfermedades asociadas al tabaquismo. Su consumo produce efectos agudos (transitorios) en el sistema cardiovascular semejantes a los de la cafeína, los cuales podrían ser preocupantes solo en personas con condiciones de debilidad cardíaca o que ya padecen una enfermedad coronaria, pero no en adultos sanos.</p> <p>En 2005 los únicos productos no medicinales de entrega de nicotina sin humo eran por vía oral: los tabacos orales (tipo “bidi”) utilizados en Asia, que son de alta toxicidad; y los utilizados en los EE. UU. y Escandinavia (“moist” y “snus”), los cuales ya para 2005 se sabía que son de baja toxicidad y cumplen con los requisitos de la RDT enunciada por Russel. También para 2007 ya se sabía que era segura la opción medicinal dada por las Terapias de Reemplazo de Nicotina (TRN), a través de chicles, parches e inhaladores, que surge por vez primera en 1984 y es plenamente aprobada por el CMCT-OMS, ya sea bajo prescripción médica o sin ella (en los EE. UU.) Sin embargo, pese a la evidencia que da sustento científico a la RDT, los posicionamientos y resoluciones de las Reuniones de las Partes (las COP) del CMCT-OMS han tendido a enfatizar como meta la abstinencia de la población de todo consumo de productos de tabaco, lo cual parece incluir a todo consumo de nicotina, y por ende un rechazo a toda estrategia de RDT: Reducción de Daños basada en consumo recreativo de nicotina, mas no el consumo medicinal de nicotina farmacéutica a través de las Terapias de Reemplazo de Nicotina (parches, chicles, inhaladores).</p> <p>Considerando su potencial de mejoramiento de la salud pública, cabe preguntarse por qué el CMCT-OMS no incorporó la propuesta de RDT de Russel en forma plena y cabal desde el inicio a las</p>	<p>políticas e intervenciones del Control de Tabaco. Hay dos explicaciones sobre este rechazo:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• La industria tabacalera propuso en las décadas 1980-1990 una estrategia de reducción de daños engañosa, basada en el desarrollo de varios modelos de cigarrillos que supuestamente representan un riesgo menor: cigarrillos con filtro “light”, de bajo contenido de alquitrán, de menor contenido de nicotina. Es evidente que este tipo de cigarrillos no conduce a una reducción de daños real en tanto estos últimos se causan por la inhalación de humo. La hostilidad y desconfianza (justificada) de las instituciones y organismos que negociaron y establecieron el CMCT-OMS hacia la industria tabacalera generó (lamentablemente) una hostilidad y desconfianza hacia todo intento de reducción de daños.</li> <li>• Aunque ya se disponía de evidencia sobre la reducción de riesgos a la salud derivada del consumo de nicotina sin humo de por medio, no se contaba aún con un producto de consumo no medicinal que fuera lo suficientemente popular como para reemplazar a los cigarrillos a nivel global.</li> </ul> <p>Además de estos factores, se puede entender la dificultad para aplicar (al menos al inicio) una estrategia de RDT a través del Control de Tabaco en el marco del CMCT-OMS por la magnitud y el alcance global del consumo de tabaco y sus ramificaciones e implicaciones demográficas, económicas y políticas:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Hay más de mil millones de personas que fuman legalmente en el mundo.</li> <li>• La producción y comercio es llevada a cabo en forma legal por una colección de industrias tabacaleras (transnacionales y nacionales) que disponen de mucho capital financiero e influencia política.</li> <li>• El CMCT-OMS genera una vinculación legítima con la industria farmacéutica que manufactura diversos tipos de medicamentos utilizados en el combate al tabaquismo. Inevitablemente esta vinculación genera intereses creados e inercias burocráticas.</li> </ul> <p>Estas características contrastan con el menor alcance demográfico e implicaciones financieras y políticas del consumo ilegal de drogas o la epidemia de VIH/SIDA, por lo que explicarían la mayor necesidad de combatir al tabaquismo mediante una acción global basada en acuerdos políticos internacionales e implementada por burocracias de salud pública y cuerpos regulatorios en todos los países que han ratificado el CMCT-OMS. Sin embargo, para 2016 la OMS ya había reconocido en su reporte técnico previo a la Reunión de las Partes COP7 el hecho de que el riesgo a la salud varía en los diversos productos de nicotina:</p> <p><i>“Si la gran mayoría de los fumadores de tabaco, que no pueden o no desean dejar de fumar, inmediatamente pasaran a usar una fuente alternativa de administración de nicotina de menor riesgo, y eventualmente cesar ese consumo, esto representaría un logro significativo para la salud pública contemporánea.”</i></p> <p>Este reconocimiento representa un evidente cambio de paradigma, aunque no se justifica que la OMS también insista en exigir la abstinencia final de consumo de nicotina cuando este no implica altos riesgos a la salud.</p> <p>Se puede argumentar que la forma tecnocrática y política a nivel global de atender al tabaquismo mediante el CMCT-OMS es necesaria y es efectiva, pero es necesario ponderar que está también sujeta a inercias burocráticas e intereses creados de naturaleza política y económica, por ejemplo: los</p>

intereses de la industria farmacéutica o los de actores no estatales como donantes filantrópicos multimillonarios como Michael Bloomberg y Bill Gates. Esta rigidez genera mucha resistencia a implementar cambios estratégicos motivados por la innovación tecnológica. Todos estos factores pueden obstaculizar la misión del CMCT-OMS: el mejoramiento de la salud pública al erradicar al tabaquismo.

**(4) PRODUCTOS DE REDUCCIÓN DE DAÑOS DEL TABAQUISMO**

Los productos compatibles con la RDT son productos sustitutos del cigarro convencional que administran nicotina sin utilizar al humo de tabaco como vehículo de entrega al organismo. Esto es posible por vía oral o a través de aerosoles generados sin combustión por dispositivos electrónicos. Para estos últimos la OMS ha definido el tecnicismo “SEAN”, Sistemas Electrónicos de Administración de Nicotina. Los dispositivos que administran aerosol sin nicotina son denominados “SSSN”, Sistemas Similares Sin Nicotina. La siguiente tabla resume los actuales géneros de estos productos:

Producto	Vía de entrega	Contiene tabaco	Contiene Nicotina
Cigarro Electrónico o Vaporizador Personal	Inhalación de aerosol sin combustión	NO	Opcional
Tabaco para Calentar sin Quemar (HnB)	Inhalación de aerosol sin combustión	SI	SI
Snus o Moist	Oral	SI	SI

A continuación, se proporciona una descripción más detallada de sus características.

**(4.1) El cigarro electrónico o vaporizador personal**

El primer producto de consumo que, además de cumplir con los requisitos de la RDT, cuenta con un potencial realista de sustituir al cigarro de tabaco a nivel global es el llamado “cigarro electrónico” o “vaporizador personal”, el cual fue inventado por el farmacólogo chino Hon Lik en 2003. El cigarro electrónico es un dispositivo que genera, por calentamiento de una solución líquida mediante una resistencia, a un aerosol de tipo niebla. La solución líquida está formada por propilenglicol, glicerol (glicerina vegetal), saborizantes artificiales y opcionalmente nicotina en concentraciones controlables. Externamente, el aerosol generado por el cigarro electrónico se manifiesta como una nube, la cual al ser inhalada y exhalada por el usuario simula el acto de fumar tabaco. Para distinguir a ese aerosol del humo de tabaco se le denomina coloquialmente “vapor”, al uso del cigarro electrónico “vapeo”, a la acción “vapear” y a los usuarios “vapeadores”.

La intención de Hon Lik al inventar el cigarro electrónico fue crear un producto de consumo de uso práctico cuyo propósito fuera sustituir al cigarro convencional como un dispositivo no-combustible de entrega de nicotina. Esta intención se encuadra dentro del concepto de RDT, ya que elimina al humo inhalado producto de la combustión como vehículo de entrega de la nicotina.

El hábito del vapeo se tornó popular entre fumadores en EE. UU., Canadá, la Unión Europea, Australia y Nueva Zelanda en el periodo 2011 a 2014. Esto captó el interés de una parte de la comunidad de salud pública y motivó llevar a cabo estudios sobre las emisiones del aerosol. Los

resultados evidenciaron una disminución significativa de contenido tóxico con respecto al humo de tabaco producido por combustión, lo cual fue consistente con la disminución de toxicidad en usuarios a través de marcadores biológicos (citamos las referencias en el presente documento). Esta reducción de toxicidad generó expectativas en una parte de la comunidad de salud pública (incluso en el control del tabaco), lo cual llevó a que se empezara a recomendar el vapeo entre fumadores con el fin de avanzar una estrategia de RDT a nivel global y lograr un beneficio para la salud pública mediante la gradual sustitución, a nivel poblacional y a gran escala, del uso del cigarro de tabaco por el uso del electrónico.

Las autoridades del Reino Unido han adoptado oficialmente esta política sanitaria. Sin embargo, al no ser un producto medicinal fabricado por la industria farmacéutica ni auspiciado por instituciones de salud, la mayoría de las instituciones asociadas al control del tabaco fuera del Reino Unido (sobre todo en los EE. UU., pero también en otros países) han reaccionado desde el inicio con escepticismo. Con todo y el rechazo, la controversia y el cisma en la salud pública que ha provocado, el vapeo ha ido generando un mercado creciente (a nivel global) de consumidores y una comunidad de usuarios regulares (típicamente exfumadores) que a su vez han dado paso a una subcultura en torno a los diseños y los sabores. Los modelos más recientes han tenido éxito ya que permiten una entrega eficiente de nicotina (como sales de nicotina) al mismo tiempo que son de fácil mantenimiento y ergonómicamente más semejantes a los cigarros convencionales.

**(4.2) Tabaco Para Calentar sin Quemar (HnB)**

La administración de nicotina sin combustión es también posible por la generación de un aerosol mediante el calentamiento (sin quemar) por medios electrónicos de un cartucho de tabaco debidamente preparado. El resultado son los dispositivos HnB (del inglés “heat not burn”, calentar sin quemar) que calientan un elemento de tabaco molido, mezclado con glicerol, saborizantes y otros ingredientes, a temperaturas típicas de 300-350 grados, muy por debajo de la combustión, mediante la batería de un dispositivo electrónico. El usuario inhala por la boquilla del elemento un aerosol compuesto de agua, glicerol, nicotina y saborizantes. Los productos HnB cumplen con los requisitos de la RDT ya que, al igual que el cigarro electrónico, entregan nicotina evitando la inmensa mayoría de los compuestos tóxicos y carcinogénicos producto de la combustión, conteniendo el aerosol algunos de estos compuestos por la degradación térmica del elemento de tabaco en concentraciones mucho menores a las del humo de tabaco. Todos los productos HnB son actualmente fabricados por la industria tabacalera transnacional (Philip Morris Internacional y British American Tobacco). Aunque la mayoría de los estudios sobre su perfil de seguridad han sido llevados a cabo por las mismas industrias, sus resultados han sido corroborados (detalle más, detalle menos) por estudios independientes. La Agencia de Salud Pública de Inglaterra (Public Health England, PHE) dedica en su informe de 2018 un capítulo entero a la revisión de estos productos.

Es importante resaltar que el consumo de productos HnB es popular en Japón y en menor medida en Corea del Sur. En Japón los diversos productos HnB han producido una enorme disrupción al mercado de cigarros de tabaco controlado por la compañía nacional Japan Tobacco. Los productos HnB forman ya más del 20% del consumo total de productos de nicotina en este país, lo cual representa un enorme avance de la RDT que se ha materializado sin el apoyo de las autoridades sanitarias (aunque también sin su oposición).

El pasado 7 de julio de 2020, la Administración de Medicamentos y Alimentos (FDA, por sus siglas en inglés), la más alta instancia pública en salud sobre control de sustancias de Estados Unidos, autorizó la

venta de un dispositivo de calentamiento de tabaco como un producto de “Riesgo Modificado” indicando que “En particular, la agencia (FDA) determinó que la compañía demostró que debido a que el Sistema de calentamiento de tabaco [...] calienta el tabaco y no lo quema, reduce significativamente la producción de productos químicos nocivos y potencialmente nocivos en comparación con el humo del cigarrillo. Además, los estudios mostraron que cambiar completamente de cigarrillos quemados al Sistema de calentamiento de tabaco reduce significativamente la exposición del cuerpo a 15 químicos dañinos y potencialmente dañinos específicos.” (Administración de Medicamentos y Alimentos, s.f.). La FDA también encontró que, según la evaluación toxicológica, los aerosoles producidos por estos dispositivos contienen niveles más bajos de posibles carcinógenos y productos químicos tóxicos que pueden dañar los sistemas respiratorio o reproductivo.

**(4.3) Tabaco oral de tipo “snus”**

El consumo de tabaco por vía oral cuenta con una larga tradición histórica. Sin embargo, complica su estudio la enorme diversidad de productos y formas de consumo en diferentes zonas geográficas a nivel global. Como consecuencia, el perfil de seguridad de este género es muy variable: el “bidi” que mezcla al tabaco con otros ingredientes, muy popular en la India y países vecinos; el tabaco oral seco “snuff” y diversas variedades de tabaco oral húmedo (“moist”) en los EE. UU.; hasta la variedad “snus”, de uso popular en Suecia y Noruega. El snus es tabaco pasteurizado, bajo en nitrosaminas específicas del tabaco (por sus siglas en inglés, TSNA), colocado en paquetes parecidos a pequeñas bolsas de té que el usuario coloca en la boca y chupa. El uso del snus está muy extendido en Suecia, sobre todo en los hombres, por lo que únicamente el 8% de la población adulta fuma (5% de los hombres), mientras que aproximadamente el 15% consume nicotina exclusivamente a través del snus.

Mientras que la variedad “bidi” es sumamente tóxica, el snus y las variedades “moist” clasifican como productos de RDT. Existe evidencia epidemiológica que muestra que el consumo de snus no está asociado a cánceres (incluso cáncer bucal o de páncreas) ni a enfermedades coronarias. Además, Suecia es el país que muestra índices más bajos de enfermedades asociadas al tabaquismo en la Unión Europea. No obstante, a diferencia del alcance global y popularidad de cigarro electrónico, el consumo de tabaco oral no está muy extendido: la variedad “moist” es de uso minoritario en los EE. UU. y el snus es poco popular fuera de Suecia y Noruega. Y pese a que el snus es poco conocido fuera de los países antes señalados, algunos defensores de la RDT resaltan la importancia que el mismo podría tener en países donde la población de fumadores tiene bajos ingresos debido al bajo costo del snus.

**(4.4) Aceptación y rechazo a los mecanismos alternativos de consumo de nicotina**

Al ser el producto más popular que cumple con los criterios de la RDT, la aceptación o rechazo del cigarro electrónico da una perspectiva fiel del avance y obstáculos que enfrenta la RDT, tanto en la regulación como en su rol en la salud pública. El cigarro electrónico irrumpe en forma sorpresiva, no-planeada, al mercado global en 2008 como un producto de consumo que se adquiere sin prescripción ni asesoría médica. No fue una creación de la industria tabacalera transnacional, fue desde el inicio (y continúa siendo) un producto fabricado mayoritariamente por pequeñas y medianas industrias emergentes, principalmente en China, EE. UU. y la Unión Europea, promovido en gran parte por los mismos consumidores. Representa una competencia muy disruptiva para la industria tabacalera, la cual empieza a fabricar sus propios prototipos desde 2011, sin embargo, esta industria nunca ha dominado el “mercado del vapor”.

La RDT rápidamente se tornó en un tema muy controvertido desde 2011-2013, cuando el vapeo atrajo el apoyo entusiasta de una parte de la comunidad de la salud pública que desde entonces lo promueve por su beneficio potencial de reemplazar al cigarro convencional a nivel poblacional. Su aceptación o rechazo provocó un cisma importante en la comunidad de salud pública que persiste a la fecha.

El Reino Unido es a la fecha el único país en el que la acogida positiva y entusiasta de esta parte de la comunidad de salud pública hacia la RDT pasó a ser parte de la política de salud del Estado. Desde 2016 el uso recreativo del cigarro electrónico es impulsado por las autoridades británicas de salud como parte integral de la política oficial de control del tabaco. En 2018 la Cámara de los Comunes del Parlamento de ese país llevó a cabo, a través de su Comisión de Ciencia y Tecnología, una indagatoria extensa sobre la evidencia en torno al cigarro electrónico, resultando en una evaluación favorable a su uso como auxiliar en el cese de fumar. Como consecuencia, las clínicas de cese de fumar del Sistema Nacional de Salud lo promueven junto con los fármacos tradicionales y las terapias de apoyo conductual. Es el método de cese de fumar más popular en el Reino Unido.

La aceptación del cigarro electrónico por las autoridades sanitarias en el Reino Unido (y en menor medida en otros países europeos, Nueva Zelanda y Canadá) contrasta con su rechazo por parte de las instituciones de salud en los EE. UU. y por las tecnocracias de control de tabaco centradas en torno a la OMS. Estas tecnocracias, en sinergia con poderosas ONG’s anti-tabáquicas estadounidenses (Campaign for Tobacco-Free Kids), la fundación filantrópica Bloomberg Philanthropies, la mayor parte de académicos ligados al control del tabaco, así como diversos organismos reguladores, han continuado e incrementado la actitud inicial de extrema desconfianza y escepticismo hacia un rechazo frontal que se manifiesta en campañas mediáticas y políticas a nivel global en contra del uso de los dispositivos.

Las reservas frente al cigarro electrónico pueden explicarse por dos razones. La primera es que afecta a las industrias tabacalera y farmacéutica por representar competencia directa a sus productos. La segunda es que supone un desafío al modelo de respuesta manejado actualmente por las instituciones encargadas de controlar el tabaco, que por lo general se ha inclinado a que las personas dejen de fumar y consumir nicotina independientemente del método que se emplee. En asocio con esto último pueden coexistir tres ideas: (1) visualizar al cigarro electrónico como la nueva forma de fumar (mantiene la conducta y el ritual de fumar) supuestamente promovida por la gran industria tabacalera transnacional (lo que es falso, pues ya se explicó que el origen de este y su aumento en el consumo no son producto de dicha industria); (2) condenar al consumo no-medicinal de nicotina como una adicción dañina que se debe erradicar a toda costa; (3) que el cigarro electrónico sirve de “puerta de entrada” de no fumadores (sobre todo menores de edad) al tabaquismo y a otras adicciones, premisa que no está probada y que se combate en el presente proyecto de ley al sostener explícitamente que la promoción de los mecanismos alternativos como método de RDT debe hacerse en población adulta fumadora.

El cigarro electrónico es regulado en la Unión Europea, Canadá y Nueva Zelanda como producto de consumo (en Australia su uso recreativo es legal pero sólo sin nicotina). En EE.UU., su comercialización es legal con una regulación federal que no ha entrado en vigor completamente. En la mayoría de los países de Asia, África y América Latina existe un consumo creciente con distintos niveles de regulación, en muchos casos prohibicionista de su comercio. La actitud de las autoridades de salud pública tiende a oscilar entre la tolerancia y el rechazo, dependiendo del nivel de consumo, del ambiente regulatorio, de factores culturales y de la actitud ante el tabaco en cada país.

Las posturas expresadas en estos posicionamientos, artículos y foros tienden a seguir fielmente las evaluaciones y lineamientos de asociaciones médicas de los EE. UU. y documentos emitidos por la OMS.

La OMS ha generado documentos técnicos que sirven como referencia frecuente (y supuestamente concluyente e inapelable) para quienes manifiestan diferentes niveles de oposición a la RDT. Sin embargo, estos informes frecuentemente adolecen de severas fallas técnicas y omisiones (ver respuesta crítica al informe por parte del Centro de Estudios sobre Tabaco y Alcohol del Reino Unido, UKCTAS). Los argumentos más frecuentes expresados históricamente (y hasta el día de hoy) que intentan justificar oposición al uso del cigarro electrónico serán atendidos a lo largo de las secciones de la presente exposición de motivos.

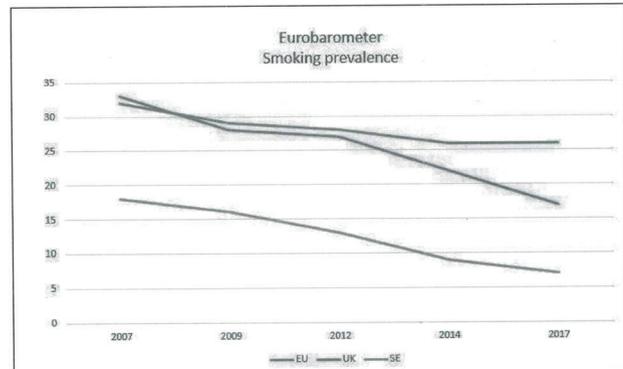
**(5) RESULTADOS TANGIBLES DE LA RDT**

Es sumamente importante constatar que la RDT no solo es una propuesta teórica, es una política de salud pública, típicamente impulsada por consumidores, que ha dado resultados tangibles en varios países al lograr disminuir el porcentaje de fumadores, quienes sustituyen los cigarrillos de tabaco combustible y adoptan varios de los productos de la RDT: en el Reino Unido y EE. UU. (cigarro electrónico), Suecia y Noruega (snus) y Japón (productos HnB). Esta propuesta cuenta con pleno apoyo institucional en el Reino Unido; sin embargo, ha prosperado incluso sin apoyo institucional en países como Noruega, Suecia y Japón, e incluso en los EE. UU. a pesar del rechazo por parte de las instituciones de salud de control de tabaco y algunos actores médicos y de la sociedad civil.

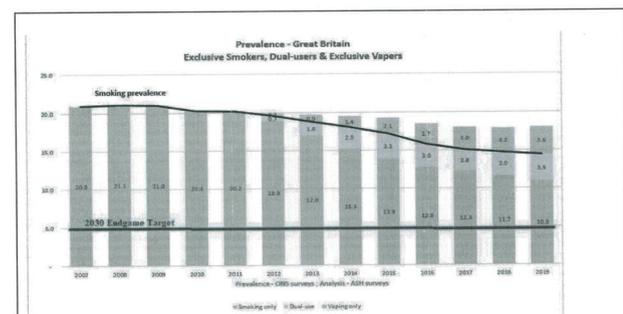
**(5.1) El Reino Unido: apoyo institucional al cigarro electrónico**

Con base en la evaluación de riesgo reducido de la Agencia de Salud Pública de Inglaterra (Public Health England, PHE) y el Colegio Real de Médicos (Royal College of Physicians, RCP), el Ministerio de Salud del Reino Unido (un país desarrollado con excelente estándar de salud pública) ha incorporado el uso recreativo del cigarro electrónico como parte de su política oficial contra el tabaquismo. De hecho, el Sistema Nacional de Salud (National Health System) de este país promueve el uso del cigarro electrónico en sus clínicas del cese de fumar. La adopción de esta política ha dado resultados beneficios en la práctica.

Como se puede apreciar en la Gráfica 1, basada en datos oficiales de la Unión Europea y datos oficiales del Reino Unido, la prevalencia de fumadores en el Reino Unido y el promedio de la Unión Europea se mantenían casi igual hasta 2011, cuando el cigarro electrónico se torna un producto accesible de uso popular y pasa a formar parte de la política oficial antitabaquismo del gobierno británico. De 2011 a 2017 la prevalencia disminuye en buena medida, del 20.5% al 15.0%, mientras que se mantiene en la Unión Europea en el 25%. En Suecia esta prevalencia es muy baja por el replazo del cigarro de tabaco por el tabaco oral tipo snus (ver más adelante).



Gráfica 1. Prevalencia de fumadores en la población adulta. Las curvas muestran el promedio de la Unión Europea UE (azul), el Reino Unido UK (naranja) y Suecia (gris).



Gráfica 2. Prevalencia de fumadores en la población adulta del Reino Unido. Las barras muestran el efecto del vapeo: el % de fumadores exclusivos (azul) disminuye en forma acelerada desde 2012, conforme aumenta el % de vapedores exclusivos (verde) y usuarios duales

(amarillo). En 2019 hay más vapedores exclusivos que ya no fuman que usuarios duales.

Aunque el descenso de la prevalencia de fumadores en el Reino Unido (que puede apreciarse en la Gráfica 2) no se debe exclusivamente al uso del cigarro electrónico, este es un factor importante. Mientras que la prevalencia de fumadores exclusivos (barras azules) disminuye a partir de 2012, la de usuarios de cigarro electrónico (barras verdes y amarillas) aumenta hasta llegar a 7.1% (3.3 millones de personas), de las cuales poco más de la mitad (1.8 millones) son exfumadores. Es importante resaltar que la gráfica muestra cómo el uso del cigarro electrónico en el Reino Unido está gradualmente "canibalizando" al uso del cigarro de tabaco, acercando a ese país a la meta de 5% de fumadores en 2030.

**(5.2) Las medidas MPOWER sin reducción de daños no son suficientes (caso de Australia).**

Es importante comparar los datos anteriores sobre el Reino Unido con la evolución de la prevalencia de fumadores en Colombia y en Australia, donde las autoridades de salud son reacias a los SEAN.

Para atender a este argumento, es necesario comparar la evolución de la prevalencia de fumar de Colombia, el Reino Unido y algún otro país que siga estrictamente las recomendaciones MPOWER de la OMS y que al mismo tiempo sus autoridades de salud también se opongan a promover el uso del cigarro electrónico.

La prevalencia de fumadores en Australia decrece de 19% a 16%, pero lo hace mucho más lentamente que en el Reino Unido. De hecho, pese a cumplir cabalmente con las medidas MPOWER, la prevalencia de fumadores en Australia entre 2013 y 2016 se mantiene con muy poco cambio, al igual que en Colombia, en donde estas medidas no se implementan en forma estricta. Estos datos muestran cómo el permitir un uso poco restringido de mecanismos alternativos para el consumo de tabaco, como lo sería el cigarro electrónico, contribuye más a bajar la prevalencia de fumadores que restringir este uso incluso manteniendo un cumplimiento más estricto de las medidas MPOWER. Office for National Statistics. Adult Smoking in the UK 2017 y National Drug Strategy Survey 2016 (Australia).

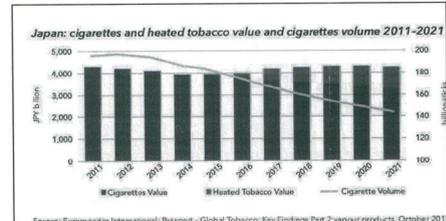
**(5.3) Productos HnB en Japón: caída dramática de ventas de cigarrillos.**

Los productos HnB han logrado en Japón, desde 2015, lo que sería quizá el mayor decrecimiento observado a la fecha en el tabaquismo en un solo país; productor cuya fabricación ha sido desarrollada por la industria tabacalera<sup>1</sup>. No se disponen datos para evaluar esta hazaña en términos de porcentajes de fumadores en la población, pero se puede apreciar en términos de la caída de ventas de cigarrillos.

La adopción de los productos HnB por fumadores japoneses desde 2015 generó una enorme disrupción del mercado tabacalero local. Según las cifras de la compañía Japan Tobacco International (que controla el 60% del mercado del tabaco), de 2016 a 2017 el volumen de ventas globales de cigarrillos sufrió un descenso del 14%, con una posterior caída del 13% en 2018 (sobre los niveles de 2016). Esta caída del 27% en las ventas de cigarrillos en dos años no solo es muy superior a la disminución secular de 2.9% anual entre 1996 y 2012, es probablemente la mayor disminución de consumo de cigarrillos regulares registrada a la fecha en un solo país.

Según proyecciones de la agencia Euromonitor International, si la tendencia del aumento del uso de productos HnB continúa, estos formarán al menos un 22% del mercado total de consumo de tabaco en

Japón en 2021.<sup>2</sup> Como muestra la gráfica 4, es interesante constatar que se trata de un proceso de sustitución de productos que mantiene más o menos constante el consumo total de tabaco.



Gráfica 4. Ventas de cigarrillos (azul) y de productos HnB (marrón) en Japón. Hay una caída espectacular en el volumen de ventas de cigarrillos (línea gris) de un 27% en dos años. Es probablemente la mayor disminución habida de consumo de cigarrillos en un solo país.

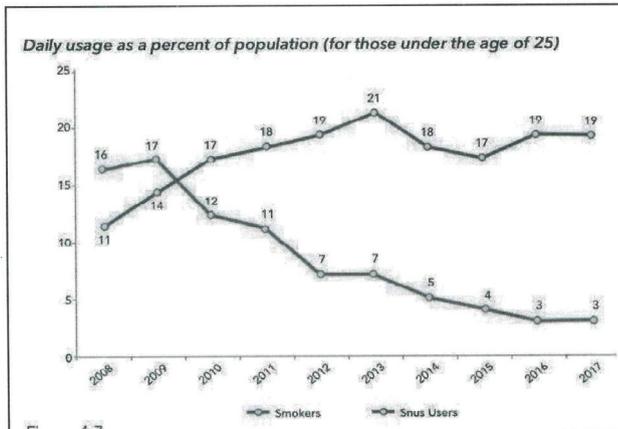
Lo más sorprendente es que este cambio impresionante en el comportamiento de los fumadores japoneses no sucedió por una intervención planeada por el control del tabaco a través de alguna agencia de salud pública. De hecho, el control de tabaco es bastante débil en Japón y la ley protege a la industria tabacalera. El cambio sucedió sin costo al erario o al gobierno japonés, no involucró gastos públicos en su sector salud. Ocurrió simplemente por permitir a la industria proporcionar a los fumadores una opción de reducción de daños funcional mediante una buena estrategia de marketing. Las agencias de salud pública solo contribuyeron (involuntariamente) al propiciar un ambiente público que motivara a los fumadores a dejar de fumar. Incluso, se puede afirmar que contribuyeron solo con no oponerse a esta migración de los fumadores hacia productos alternativos de consumo de tabaco que representan un menor riesgo.

**(5.4) Suecia y Noruega: el snus está "canibalizando" a los cigarrillos.**

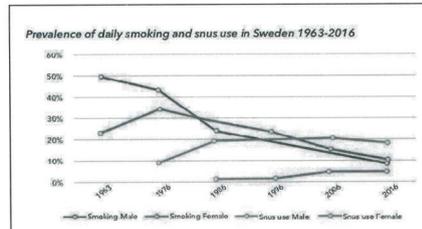
En ambos países escandinavos el tabaco se consume mayoritariamente en forma oral a través del snus. Es un hábito más extendido entre los hombres que en las mujeres. Como se muestra en las siguientes figuras (5 y 6), hay un proceso gradual de migración de fumar cigarrillos a consumir snus. En Noruega la proporción de fumadores jóvenes (menores de 25 años) bajó entre 2008 y 2017 de un 16% a un 3% (en las mujeres llegó a solo el 1%).

<sup>2</sup> Shapiro, H. (2018). No fire, no smoke. Global State of Tobacco Harm Reduction. London: Knowledge-Action-Change. Recuperado de: <https://www.smokefreeworld.org/wp-content/uploads/2019/06/Global-State-of-Tobacco-Harm-Reduction-2018.pdf>

<sup>1</sup> Es el caso, por ejemplo, del modelo IQOS de Philip Morris International.



**Gráfica 5. Prevalencia del uso de snus (azul) vs fumar cigarros (marrón) en la población noruega menor de 25 años.** Fuente: *No Fire, No Smoke: The Global State of Tobacco Harm Reduction 2018* (2018). London: Knowledge-Action-Change



**Gráfica 6. Consumo de cigarras vs snus en hombres (azul y verde) y mujeres (marrón y mamey) en Suecia.** El doble de hombres (20%) consume snus respecto a los que fuman (10%). Fuente: *No Fire, No Smoke: The Global State of Tobacco Harm Reduction 2018* (2018). London: Knowledge-Action-Change

En Suecia se observa el mismo fenómeno. Ver la gráfica 6. El 20% de los hombres consume snus, mientras que menos del 10% fuma (del 50% que fumaba en 1963). Las mujeres fuman poco, pero aún más de las que consumen snus. Tanto Noruega como Suecia muestran los índices más bajos de incidencia de enfermedades asociadas al tabaquismo en toda Europa.

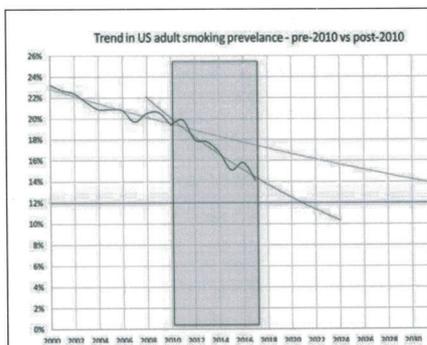
Ambos países son escenarios de experimentos médicos involuntarios a escala nacional sobre el efecto de la RDT. Evidentemente la sustitución del cigarro por el snus es un factor que contribuye fuertemente al alto estándar de salud pública al disminuir la prevalencia de fumadores. También, esto es una prueba demográfica de que el consumo de nicotina sin humo no causa daños graves a la salud a nivel poblacional. Sin embargo, pese a estas cifras alentadoras, las autoridades de salud de ambos países vinculadas al control de tabaco son hostiles al uso de snus.

**(5.5) Los EE. UU.: beneficios del cigarro electrónico pese a la oposición de las instituciones de salud y del control del tabaco**

El caso de los EE. UU. muestra como la adopción del cigarro electrónico por iniciativa de los fumadores contribuye a la disminución acelerada de la prevalencia de fumadores, tanto adultos como adolescentes, a pesar de la intensa y explícita oposición y de campañas masivas en los medios en su contra por parte de la institucionalidad médica y la agencia regulatoria (la Administración Federal de Drogas y Alimentos, FDA).

**Población Adulta.** La Gráfica 7 (tomada del National Health Interview Survey) muestra cómo la tasa de disminución de prevalencia de fumadores en la población adulta de los EE. UU. se acelera desde 2011, cuando los cigarras electrónicos se tornan populares entre los fumadores. No es posible atribuir

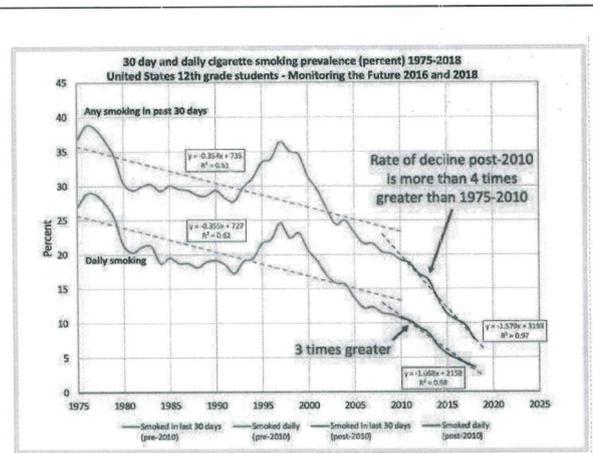
este fenómeno solo al uso del cigarro electrónico, pero su contribución es indudable (además que demuestra que no produce un reclutamiento apreciable de nuevos fumadores).



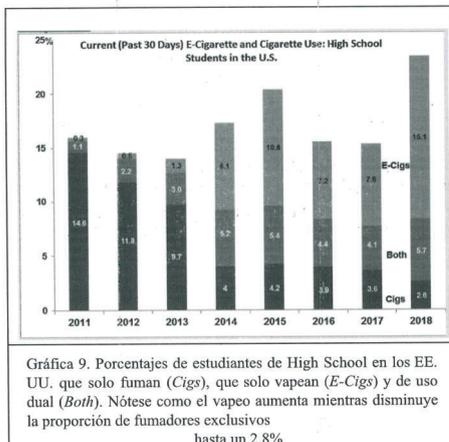
**Gráfica 7. Prevalencia de fumadores en la población adulta de los EE. UU. (mayores de 18 años).** Nótese como la disminución de la prevalencia se acelera a partir de 2011 (curva marrón en rectángulo amarillo) con respecto a la tendencia de disminución anterior (curva azul). Fuente: National Center for Health Statistics, National Health Interview Survey, 1997-2017, Fig. 8.1.

**Población adolescente.** En este sector la disminución de la prevalencia de fumadores ha sido aún más espectacular que en la población adulta. La Gráfica 8 (tomada de la encuesta Monitoring The Future, MTF, de la Universidad de Minnesota) exhibe la evolución histórica de la prevalencia de fumadores entre estudiantes de 12 grado de High School (tercero de preparatoria). Es posible apreciar cómo la tasa de disminución de esta prevalencia se acelera desde 2011.

Si bien, es cierto que este descenso sin precedentes del porcentaje de fumadores adolescentes viene acompañado de un aumento apreciable del porcentaje de estudiantes que usan el cigarro electrónico, lo cual puede verse en la Gráfica 9, tomada del National Tobacco Youth Survey (NYTS) de 2018. El porcentaje de estudiantes (15% de ellos mayores de 18 años) que solamente fuman decrece de 14.6% en 2011 a 2.8% en 2018, mientras que los que solamente vapean aumenta de 1.1% a 15.1%, con un porcentaje menor de uso dual. Aunque este aumento de vapeo juvenil parece preocupante, se trata de un uso exploratorio que responde a haber usado el producto al menos una vez en los últimos 30 días. El desglose de frecuencias muestra que sólo un 0.6% de los que vapean habitualmente (más de 20 de los 30 días) son chicos que nunca habían probado algún producto de tabaco. Más del 80% de los que vapean con frecuencia son los que ya fuman. Esto surge de varios análisis de los datos del NYTS.



**Gráfica 8. Prevalencia de fumadores en estudiantes de 12 grado de High School en los EE. UU. (Monitoring The Future).** La prevalencia muestra una disminución a tasas aceleradas sin precedente desde 2011 cuando el cigarro electrónico se torna una moda popular. El porcentaje de estudiantes que fuma diariamente es menor al 5% desde 2016.



Gráfica 9. Porcentajes de estudiantes de High School en los EE. UU. que solo fuman (Cigs), que solo vapean (E-Cigs) y de uso dual (Both). Nótese como el vapeo aumenta mientras disminuye la proporción de fumadores exclusivos hasta un 2.8%

Según los datos más recientes (2018) de los sondeos MTF y NYTS, menos del 3% de los estudiantes de High School fuman diariamente (mientras que el vapeo en este sector ha aumentado exponencialmente).

Gracias al uso de cigarrillo electrónico (y aún con oposición de las autoridades), los adolescentes en los EE. UU. bien podrían ser la primera población en el mundo que en la práctica no fuma.

Es importante resaltar que las declaraciones de la FDA y del Cirujano General de los EE. UU. sobre la existencia de una "epidemia" de vapeo juvenil no concuerdan con la evidencia demográfica.

**(6) EVIDENCIA CIENTÍFICA SOBRE EL CIGARRILLO ELECTRÓNICO**

El cigarrillo electrónico es uno de los productos más fiscalizados e investigados: hay más de 2,000 artículos sobre diversos aspectos de los dispositivos en la literatura científica. Resultado de tales investigaciones, que se han efectuado en diversas disciplinas tales como la física y química analítica, la toxicología, la fisiología y la medicina, se ha podido evidenciar que sustituir el cigarrillo tradicional por cigarrillos electrónicos puede ayudar a reducir los riesgos en la salud humana por el consumo de nicotina. Se recalca que esto no significa que los riesgos o daños sean inexistentes, pero sí son menores que los generados por el método tradicional de consumo y, en ese sentido, preferibles. Tales resultados han sido revisados y recopilados en grandes reseñas por parte de instituciones científicas y médicas de prestigio:

(1) Informe del Real Colegio de Médicos (Royal College of Physicians, RCP), 2016 *Nicotine without smoke: Tobacco harm reduction*

"Es poco probable que los riesgos para la salud derivados de la inhalación a largo plazo del vapor de los cigarrillos electrónicos superen el 5% del daño que causa fumar tabaco. El desarrollo tecnológico y la mejora de los estándares de producción podrían reducir los daños provocados por los cigarrillos electrónicos a largo plazo".

(2) Informe de la Agencia de Salud Pública de Inglaterra (Public Health England, PHE), 2018. A McNeill, L S Brose, R Calder, L Bauld, D Robson. *Evidence review of e-cigarettes and heated tobacco products 2018. A report commissioned by Public Health England.*

"El vapeo (uso del cigarrillo electrónico) plantea solo una pequeña fracción de los riesgos de fumar y cambiar completamente de fumar a vapear conlleva sustanciales beneficios para la salud en comparación con quienes siguen fumando. Según el conocimiento actual, la afirmación de que el vapeo es, al menos, un 95% menos dañino que fumar sigue siendo una buena forma de comunicar la gran diferencia de riesgo relativo sin ambigüedad"

(3) Informe de las Academias Nacionales de Ciencias, Ingeniería y Medicina de los EE. UU. National Academies of Sciences, Engineering and Medicine (NASEM). *Public Health Consequences of E-cigarettes. Consensus Study Report.*

"La sustitución completa de los cigarrillos de tabaco combustibles por los cigarrillos electrónicos reduce de manera concluyente la exposición de una persona a muchos tóxicos y carcinógenos presentes en los cigarrillos de tabaco combustibles y puede reducir los resultados adversos de salud en varios sistemas de órganos. En toda una gama de estudios y resultados, los cigarrillos electrónicos parecen representar menos riesgo para un individuo que los cigarrillos de tabaco combustibles."

Existen otras reseñas que también han recopilado y revisado numerosos estudios individuales y contienen un gran caudal de información valiosa. Estas reseñas han citado y revisado a cientos de artículos, por lo cual nos referiremos cuando no sea indispensable citar a los artículos individuales. Es importante mencionar que el estudio del perfil de riesgo del cigarrillo electrónico es multidisciplinario: la toxicología, fisiología y medicina permite conocer los efectos del aerosol que genera en el organismo, pero a nivel más fundamental estos efectos son determinados por la composición química y las propiedades físicas de este aerosol y sus diferencias con las propiedades químicas y físicas del humo de tabaco.

**(6.1) El aerosol inhalado por los usuarios: comparación con el humo de tabaco**

Un aerosol es un sustrato de partículas suspendidas (fase particulada) en un medio gaseoso (fase gaseosa). El "vapor" generado por el cigarrillo electrónico y los productos HnB son aerosoles que simulan el humo de tabaco, el cual es también aerosol, pero con propiedades muy distintas:

- **Humo de tabaco.** Es un aerosol de alta complejidad física y química, generado por un proceso de combustión a 800-900 grados centígrados (en la punta encendida del cigarrillo) y por condensación por pirólisis a 400-600 grados centígrados a lo largo del cuerpo del cigarrillo.
- **Aerosol del cigarrillo electrónico.** Es de mucho menor complejidad que el humo de tabaco, ya que es generado por procesos de condensación (y en menor medida atomización) de una solución líquida calentada a solo a unos 200 grados centígrados sin combustión y con pirólisis a baja temperatura.
- **Aerosol de los productos HnB.** Es similar al del cigarrillo electrónico, pero se genera a mayor temperatura, 300-350 grados centígrados (aún sin combustión).

La diferencia entre las propiedades físicas y químicas de los aerosoles generados sin combustión (cigarrillo electrónico y productos HnB) explican su toxicidad mucho menor en comparación a la del humo de tabaco, lo cual no es una cuestión especulativa o incierta, es un hecho corroborado experimentalmente por varios estudios de química analítica publicados en revistas especializadas y recopilados y revisados en las reseñas extensas que hemos citado. De hecho, el usuario inhala compuestos tóxicos y carcinógenos en el aerosol del cigarrillo en dosis considerablemente menores a los umbrales de seguridad laboral del Instituto Nacional de Seguridad y Salud Ocupacional (NIOSH) de los EE. UU. Ahora, con esto no se quiere asegurar que el aerosol producido por los cigarrillos electrónicos o por los dispositivos HnB son inofensivos o incapaces de afectar la salud humana; lo que se quiere señalar es que su efecto es menos lesivo en la comparativa con los aerosoles generados por el cigarrillo tradicional.

Los resultados experimentales (con el aerosol del cigarrillo electrónico generado en condiciones normales de operación) muestran las siguientes diferencias entre estos aerosoles:

**Fase Gaseosa**

- **Humo de tabaco.** Se han detectado más de 7,000 compuestos, de los cuales 70 son carcinógenos. Contiene, además de la nicotina, monóxido de carbono (CO), óxidos de nitrógeno y azufre, radicales libres, hidrocarburos policíclicos aromáticos (HPA) como el benzo-i-pireno y el benzeno, compuestos orgánicos volátiles (COV), nitrosaminas específicas del tabaco (TSNA), además de compuestos inorgánicos.
- **Aerosol del cigarrillo electrónico.** Contiene de 80 a 100 compuestos. La casi totalidad está formada por los componentes (solventes) de la solución líquida (propilenglicol y glicerol) y nicotina. El CO, los óxidos de nitrógeno y azufre, así como la inmensa mayoría de los compuestos del humo de tabaco, están ausentes. A nivel residual, pero superior al umbral de detección, se detectan algunos compuestos orgánicos volátiles (principalmente aldehídos) que se originan de la descomposición térmica (pirólisis a baja temperatura) de los solventes (propilenglicol y glicerol) y los saborizantes. Las nitrosaminas específicas del tabaco, radicales libres y otros COV y HPA aparecen a nivel de trazas apenas detectables.
- **Aerosol de los productos HnB.** Semejante al de los cigarrillos electrónicos, excepto que no contiene propilenglicol y los compuestos por descomposición térmica del glicerol y saborizantes se detectan en mayor concentración que en el vapor del cigarrillo electrónico, pero mucho menor que en el humo de tabaco.

**Fase Particulada**

- **Humo de tabaco.** Las partículas constituyen el "alquitrán" (en inglés TAR: Tobacco Aerosol Residue), el componente obtenido al filtrar del humo removiendo al agua y la nicotina, el cual contiene partículas suspendidas sólidas y líquidas formadas por mezclas de hidrocarburos semi-volátiles y no-volátiles de gran complejidad química y alta toxicidad. Las emisiones "laterales" (de la punta encendida al ambiente) generan principalmente partículas sólidas.
- **Aerosol del cigarrillo electrónico.** Las "partículas" son gotitas líquidas de tamaño promedio menor a 300 nanómetros, compuestas casi exclusivamente de propilenglicol con trazas insignificantes de otros compuestos orgánicos. La fase particulada contiene también trazas insignificantes (1 por cada 10 mil gotitas líquidas) de agregados sólidos de iones metálicos (níquel, zinc, aluminio, manganeso).
- **Aerosol de los productos HnB.** Muy semejante al del cigarrillo electrónico, excepto por la ausencia de propilenglicol en las gotitas.

**Toxicidad**

- **Fase gaseosa.** En el aerosol del cigarrillo electrónico solo se detectan (en concentraciones no absolutamente despreciables) entre 3 y 5 compuestos con efectos potencialmente nocivos. Esto debe compararse con los cientos de compuestos tóxicos y los 70 compuestos potencialmente carcinógenos del humo de tabaco. Los compuestos preocupantes son: aldehídos (formaldehído, acetaldehído y acroleína), además de trazas insignificantes de nitrosaminas específicas del tabaco y los iones metálicos. Los compuestos tóxicos y carcinógenos no solo existen en dosis mucho menores a las que se les detecta en el humo de tabaco (menos del 3% el formaldehído y típicamente del orden de 1/200 o menos para los demás aldehídos), sino que aparecen en dosis que están por debajo de los umbrales toxicológicos del Instituto Nacional de Seguridad Laboral de los EE. UU. (NIOSH). En particular, las dosis de nitrosaminas son verdaderamente despreciables y comparables a las que se detecta en chicles de nicotina farmacéutica (entre 1/500 y 1/2000 de los niveles en el humo de tabaco). En el aerosol de productos HnB se detectan más compuestos preocupantes y en mayores concentraciones, pero aún mucho menores que el humo de tabaco.
- **Fase particulada.** Aunque los números de partículas, sus diámetros promedio y sus tasas de deposición en el aparato respiratorio del vapor del cigarrillo electrónico y tabaco para calentar son semejantes a las del humo de tabaco, la enorme diferencia en su composición química es crucial para evaluar su toxicidad: mientras que las partículas del humo de tabaco son difícilmente absorbidas en los alveolos y su metabolización produce daños sistémicos por ser reactivas y oxidantes, las gotas de propilenglicol y glicerol se disuelven en los líquidos que recubren los alveolos y estos compuestos son absorbidos en forma molecular directamente al torrente sanguíneo. Su metabolización no produce daños sistémicos. Únicamente la absorción de los iones metálicos podría causar daños, pero tales daños (de haberlos) deben ser mínimos debido a las bajas dosis de estos contaminantes (por debajo de los umbrales toxicológicos).

**Desinformación**

Existen varios estudios con resultados adversos a los mecanismos alternativos de consumo de nicotina que muestran serias deficiencias (sobre todo en su diseño experimental y en asumir hipótesis que no se derivan de los datos recopilados). Estos estudios han dado lugar a afirmaciones imprecisas y a desinformación que han sido replicadas en comentarios por los medios de comunicación, por documentos y comunicados a nivel global, y en particular en Colombia por parte del Ministerio de Salud e instituciones vinculadas y por algunos profesionales de la salud:

- **Sustancias tóxicas.** Mencionar (a menudo sin citar referencias) la presencia de "sustancias tóxicas", sin aludir a sus dosis y concentraciones. Esta es información tendenciosa que viola el principio básico de la toxicología ("el veneno está en la dosis").
- **Las "partículas".** Manifestar alarma por las "partículas" del aerosol, siendo que la fase particulada de los aerosoles del cigarrillo electrónico y los productos HnB está formada casi exclusivamente de gotitas de propilenglicol y glicerol (los iones metálicos se encuentran en dosis menores a los umbrales toxicológicos). Este tipo de desinformación pretende hacer una equiparación imprecisa con las partículas suspendidas de la contaminación del aire o el alquitrán del humo de tabaco, que sí son dañinas.
- **Los saborizantes.** Manifestar una alarma infundada por los saborizantes en los líquidos. Aunque los saborizantes son seguros para ingestión, algunos son potencialmente tóxicos por inhalación cuando se descomponen en aldehídos al generarse el aerosol. Sin embargo, se encuentran en concentraciones residuales debajo de los umbrales de toxicidad. Aun así, es deseable mantener un estricto control de calidad purgando todo compuesto con potencial tóxico.

<p>• El “pulmón de palomitas”. En particular, es falsa la afirmación de que la inhalación del diacetilo contenido en ciertos saborizantes produce el llamado “pulmón de palomitas” (bronquiolitis obliterante), una enfermedad pulmonar obstructiva detectada en trabajadores de las fábricas de palomitas de maíz en los EE. UU. Sin embargo, no se ha detectado un solo caso de usuario de cigarro electrónico que haya contraído esa enfermedad (ni siquiera hay una conexión clara entre esta y fumar cigarro de tabaco). Cuando este compuesto está presente en los líquidos o el aerosol se detecta en concentraciones insignificantes (1/200 su concentración en el humo de tabaco. Desde 2015 los fabricantes de e-líquidos tienden a purgar este compuesto por precaución.</p> <p>Además de señalar la desinformación, es importante mencionar que el perfil de seguridad de los dispositivos debe ser examinado en las condiciones normales de utilización por humanos. Existen estudios de química analítica que han detectado en el aerosol del cigarro electrónico concentraciones de aldehídos carcinogénicos (sobre todo formaldehído) más altas que en el humo de tabaco. Todos estos estudios han examinado a los dispositivos en condiciones de sobrecalentamiento, las cuales no corresponden al uso normal por producir en el usuario una sensación repelente<sup>3</sup>. Típicamente estos resultados suceden por un mal diseño experimental, ya sea porque las máquinas de absorción del aerosol no son calibradas a la cadencia de inhalación de los usuarios o cuando siguen operando cuando se agota el líquido y se quema el algodón dentro de la resistencia. Ejemplos de estos estudios: referencias (refutación en<sup>4</sup> y<sup>5</sup> respectivamente). También hay estudios que han detectado altas dosis de iones metálicos debido a errores de diseño experimental (refutación en<sup>6</sup> y<sup>7</sup> respectivamente). A la fecha, todos estos estudios deficientes, tantos los de exceso de aldehídos como de metales, han sido refutados y/o replicados.</p> <p><b>(6.2) El “vapor” ambiental: comparación con el humo de tabaco ambiental</b></p> <p>Pese ciertas declaraciones de la Secretaría de Salud y de profesionales de la salud, la evidencia disponible señala como un hecho experimental (explicado por sus propiedades físicas y químicas) que, a diferencia del humo de tabaco ambiental, es prácticamente inexistente un riesgo sanitario por la exposición (voluntaria o involuntaria) al aerosol ambiental producido por cigarrillos electrónicos por parte de personas en el entorno, incluso personas delicadas o vulnerables.</p> <p>Al ser higroscópicas, las micro-gotas (partículas) del aerosol inhalado tienden a crecer por coagulación al entrar en contacto con el medio humectante del aparato respiratorio. Su tasa de absorción (deposición) en los conductos del sistema respiratorio es directamente proporcional a su diámetro, mientras que la profundidad de alcance es mayor para micro-gotas de menor diámetro que se depositan por difusión y sedimentación. Como las partículas de mayor diámetro (&gt; 1 micrómetro) tienden a impactarse en el aparato respiratorio superior (boca, tráquea y bronquios), la exhalación favorece a las micro-gotas finas y ultra-finas (&lt; 1 micrómetro) con diámetro típico</p> <p><sup>3</sup> Jensen, R. P., Luo, W., Pankow, J. F., Strongin, R. M., and Peyton, D. H. (2015). Hidden formaldehyde in e-cigarette aerosols. <i>N. Engl. J. Med.</i> 372, 392-394. doi: 10.1056/NEJMcl413069</p> <p><sup>4</sup> Sleiman, M., Logue, J. M., Montesinos, V. N., Russell, M. L., Litter, M. I., Gundel, L. A., et al. (2016). Emissions from electronic cigarettes: key parameters affecting the release of harmful chemicals. <i>Environ. Sci. Technol.</i> 50, 9644-9651. doi: 10.1021/acs.est.6b01741</p> <p><sup>5</sup> Farsalinos KE, Voudris, V, Poulas K. E-cigarettes generate high levels of aldehydes only in ‘dry puff’ conditions. <i>Addiction.</i> 2015;110(8):1352-6</p> <p><sup>6</sup> K. E. Farsalinos, V. Voudris, A. Spyrou, K. Poulas “E-cigarettes emit very high formaldehyde levels only in conditions that are aversive to users: A replication study under verified realistic use conditions”. <i>Food and Chemical Toxicology.</i> 109:1:2017, pp 90-94. <a href="https://doi.org/10.1016/j.fct.2017.08.044">https://doi.org/10.1016/j.fct.2017.08.044</a></p> <p><sup>7</sup> K. E. Farsalinos, V. Voudris, and K. Poulas. Are Metals Emitted from Electronic Cigarettes a Reason for Health Concern? A Risk-Assessment Analysis of Currently Available Literature. <i>Int J Environ Res Public Health.</i> 2015 May; 12(5): 5215-5232. doi: 10.3390/ijerph120505215</p> <p><sup>8</sup> Farsalinos KE, Rodu B. Metal emissions from e-cigarettes: a risk assessment analysis of a recently-published study. <i>Inhal Toxicol.</i> 2018;30(7-8):321-6</p>	<p>de 100-300 nanómetros.</p> <p>Los estudios de laboratorio citados muestran las siguientes propiedades:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• <b>Humo de tabaco ambiental.</b> Surge de dos fuentes: la emisión principal (humo exhalado por el fumador) y la emisión transversal (humo que fluye de la punta encendida del cigarro). El humo principal está diluido (el fumador absorbe el 90% de lo que inhala) y es químicamente distinto del inhalado, mientras que el humo transverso es de alta densidad y químicamente reactivo. Este último, contiene la inmensa mayoría (el 80%) de la masa del aerosol liberada al ambiente (en ambas fases). Al estar formado por compuestos semi-volátiles y no-volátiles que sostienen reacciones oxidantes y partículas suspendidas líquidas y sólidas, no se evapora (se “añeja”), manteniéndose por tiempos largos en el ambiente (su vida media es de 20-40 minutos por exhalación), dispersándose lentamente por difusión siguiendo el flujo del aire circulante, decayendo lentamente por sedimentación en el piso y paredes de los recintos.</li> <li>• <b>Aerosol ambiental del cigarro electrónico.</b> Al no haber combustión no hay emisión transversal, solamente existe la principal exhalada por el vapeador. El cuerpo del vapeador absorbe aproximadamente el 90% de la masa gaseosa del aerosol inhalado: 92% del propilenglicol, 86% del glicerol, 94% de la nicotina y 97% de los aldehídos (los compuestos más preocupantes). Con respecto a la fase particulada, el vapeador exhala 1/10,000 de las micro-gotas que inhala. Esto hace al vapor ambiental un aerosol sumamente diluido y volátil de poca complejidad física y química, lo cual contrasta con la gran complejidad del humo de tabaco ambiental. La micro-gotas finas y ultra-finas exhaladas (fase particulada) son veloces y volátiles, lo cual implica una evaporación sumamente rápida (20 segundos por exhalación), mientras que la fase gaseosa está en estado de súper saturación. Por lo tanto, es un aerosol que se dispersa muy rápido en el aire ambiental. Su vida media es aproximadamente 20 segundos por cada exhalación, mientras que la del humo de tabaco ambiental es de 20-40 minutos.</li> </ul> <p>La comparación anterior entre sus propiedades físicas y químicas evidentemente sugieren que el perfil de riesgo sanitario del vapor y humo de tabaco ambientales es completamente distinto:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• <b>Humo de tabaco ambiental.</b> Es un contaminante tóxico (sobre todo con mala ventilación). Expone a terceras personas por tiempos largos a partículas suspendidas líquidas y sólidas de alta complejidad y toxicidad química (el alquitrán) y a un medio gaseoso denso y oxidante (sobre todo el humo transverso) que permanece largo tiempo (horas) en el ambiente.</li> <li>• <b>Aerosol Ambiental del Cigarro Electrónico o Productos Hnb.</b> Es un factor de contaminación prácticamente insignificante y sumamente diluido que proviene únicamente de la exhalación del vapeador. Representa a terceras personas una exposición muy breve (minutos). Tanto las “partículas” (que son micro-gotas líquidas muy volátiles y composición química prácticamente libre de toxicidad) como el medio gaseoso súper saturado se evaporan y dispersan en el ambiente en cuestión de minutos. La fase particulada contiene trazas insignificantes de iones metálicos en agregados sólidos, en concentraciones que apenas se distinguen de niveles normales en ambientes interiores sin emisión de aerosol.</li> </ul> <p>Tomando en cuenta que las personas (sobre todo niños) pasan mucho más tiempo en el hogar o en el sitio de trabajo que en bares o restaurantes, el nivel de exposición al vapor ambiental más común es el exhalado en espacios interiores en condiciones normales de habitación (uno o dos vapeadores en una casa u oficina o lugar de trabajo), por lo cual no constituye una causa de igual preocupación a la del humo de tabaco ambiental. A la fecha no existen estudios (con diseño experimental apropiado) que hayan detectado concentraciones preocupantes de compuestos tóxicos en el vapor ambiental (tanto en la fase gaseosa como en las micro-gotas) en condiciones de vapeo normal.</p>
<p>Sin embargo, en condiciones especiales, como cuando hay muchos usuarios vapeando al unísono (un festival o una convención de Vapeo o una tienda de vaporizadores), el vapor ambiental permanece en el ambiente por las caladas sucesivas que disminuyen la eficiencia de la evaporación y disipación. Aunque en estas condiciones el vapor ambiental podría llegar a ser molesto o irritante para terceras personas expuestas en forma involuntaria, el riesgo de daños a su salud es comparable a los riesgos por la contaminación normal en muchos espacios “libres de humo” de tabaco, como, por ejemplo, en ambientes urbanos con tráfico vehicular ligero, o en restaurantes o lugares donde se cocinan alimentos o casas habitación donde se encienden velas o usan aspiradoras.</p> <p>A pesar de no haber sustento experimental para alegar toxicidad del vapor ambiental, existen estudios que han suscitado controversia por reportar una alta concentración de iones metálicos. Estos estudios han sido refutados. Otros autores advierten sobre “posibles daños” a la salud por la detección de altas concentraciones de “partículas”, omitiendo el hecho de que éstas son en su casi totalidad micro-gotas líquidas que se evaporan rápidamente y no pueden ser equiparadas con las partículas suspendidas de la contaminación ambiental o del humo de tabaco.</p> <p>Es del caso aclarar que las afirmaciones sobre niveles escasos de toxicidad del vapor ambiental se realizan con base en estudios que examinan a una población de individuos. Sin embargo, ello no obsta para que en casos particulares (y excepcionales) algunas personas puedan sufrir reacciones adversas por la exposición a dicho vapor. En todo caso, los análisis han demostrado que son situaciones poco probables y por eso se reitera que aun cuando el cigarro electrónico pueda causar alguna afectación, esta será menor a la que pueda desembocar el uso del cigarrillo tradicional. De ahí que se deba tener el primero como alternativa para reducir los riesgos y daños en el consumo de nicotina.</p> <p><b>(6.3) Marcadores biológicos</b></p> <p>Los resultados de química analítica denotan ya un perfil de riesgo del cigarro electrónico significativamente menor al del humo de tabaco. Sin embargo, la primera señal objetiva sobre efectos del aerosol del cigarro electrónico en el organismo (en comparación con el humo de cigarro) la dan las concentraciones de diversos marcadores biológicos en el plasma sanguíneo, en particular aquellos asociados al desarrollo de cáncer. A excepción de la nicotina, varios estudios han corroborado que estos marcadores se miden en concentraciones mucho menores en sujetos que “vapean” (usan el cigarro electrónico) y han dejado de fumar que en fumadores. De hecho, los marcadores en vapeadores exclusivos son comparables a los medidos en usuarios de nicotina farmacéutica. Se mencionan a continuación dos ejemplos:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Shahab, L., Goniewicz, ML, Blount, BC. <i>Nicotine, carcinogen, and toxin exposure in long-term e-cigarette and nicotine replacement therapy users: a cross-sectional study.</i></li> </ul> <p><b>Conclusiones del estudio:</b> <i>Ex-fumadores de uso exclusivo a largo plazo de cigarrillos electrónicos y TRN (Terapias de Reemplazo de Nicotina) pueden mostrar niveles similares de nicotina comparables a los de los fumadores exclusivos, pero los resultados son variables. El uso exclusivo a largo plazo de cigarrillos electrónicos y TRN está asociado a niveles medidos sustancialmente reducidos de toxinas y carcinógenos en comparación con los fumadores exclusivos. Las dos modalidades de uso dual con el cigarro de tabaco muestran niveles similares a los fumadores exclusivos</i></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• M. L. Goniewicz, M. Gawron, D. M. Smith, M. Peng, P. Jacob, N.L. Benowitz, “Exposure to Nicotine and Selected Toxicants in Cigarette Smokers Who Switched to Electronic Cigarettes: A Longitudinal Within-Subjects Observational Study”.</li> </ul>	<p><b>Conclusiones del estudio.</b> <i>Después de sustituir los cigarrillos por cigarrillos electrónicos los niveles de exposición a la nicotina se mantuvieron sin cambio, mientras que los de los niveles de exposición a los compuestos tóxicos y cancerígenos disminuyeron sustancialmente.</i></p> <p>Existen otros estudios de marcadores que han corroborado la presencia muy reducida de estos marcadores en vapeadores exclusivos.</p> <p><b>(6.4) Estudios preclínicos (cultivos celulares y modelos animales)</b></p> <p>Los experimentos de laboratorio “in vitro” (cultivos celulares) y en modelos animales (principalmente ratones) proporcionan pistas de efectos biológicos del cigarro electrónico que pueden servir como guía a futuros estudios clínicos o epidemiológicos sobre sujetos humanos. Estos experimentos permiten examinar diversos efectos fisiológicos, como formas de metabolismo xenobiótico, respuestas a estímulos oxidativos y radicales libres, marcadores inflamatorios, desregulación de enzimas, daño celular y de ADN y genotoxicidad. Sin embargo, es necesario reconocer las limitantes de estos experimentos. Los cultivos de células humanas in vitro no reflejan las interacciones celulares y organización de los tejidos y mecanismos de defensa en el organismo. Los modelos animales in vivo involucran principalmente roedores, cuya biología es distinta a la humana.</p> <p><b>Estudios in vitro.</b> La mayoría de los experimentos in vitro sobre el cigarro electrónico exhiben los siguientes problemas:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• <b>Dosis de exposición clínicamente irrelevantes.</b> Falta de un protocolo adecuado para cuantificar dosis de exposición de los cultivos al aerosol que sean comparables o clínicamente relevantes a la exposición de uso humano real del cigarro electrónico. A menudo, los cultivos son literalmente “fumigados” con emisiones de vapor con concentraciones (por ejemplo, de nicotina) cientos de veces mayores de las observadas en el uso real. Consecuencia de ello, los riesgos pueden sobreestimarse.</li> <li>• <b>Falta de un contexto comparativo.</b> La mayoría de los estudios citotóxicos sobre efectos del vapor del cigarro electrónico no ofrece una comparación con los efectos de la exposición de los mismos cultivos al humo del tabaco. Esta deficiencia elimina información objetiva y útil que puede compensar su falta de poder de predicción sobre posibles efectos in vivo.</li> <li>• <b>Tendencia al reportaje alarmista de resultados.</b> Por ser el cigarro electrónico una tecnología disruptiva y novedosa, la evaluación de sus efectos sanitarios es un tema controvertido. Esto induce a muchos investigadores en estudios citotóxicos a reportar resultados en forma indebidamente alarmista (por ejemplo, que los efectos in vitro implican efectos in vivo como “riesgos de cáncer”), lo cual es fácilmente interpretado fuera de contexto por los medios y conduce a notas de prensa alarmistas que no se sustentan en los resultados de los estudios.</li> </ul> <p><b>Modelos animales.</b> Las limitantes no sólo se deben a las diferencias biológicas entre ratones (cuyo peso es aprox. 25 gramos) y humanos, sino, sobre todo, surgen también por problemas análogos a los de los estudios in vitro: la falta de un protocolo funcional que traduzca las dosis de exposición al vapor de los ratones a las dosis de exposición de seres humanos usando cigarrillos electrónicos. De hecho, también hay muchos ejemplos en los que los ratones son literalmente “fumigados” a dosis cientos de veces mayores a las equivalentes en humanos, una vez considerada la diferencia de masa corporal. Por otra parte, muchas cepas de ratones de laboratorio han sido genéticamente modificados para desarrollar tumores.</p> <p>Es evidente que no es posible obtener conclusiones claras sobre los efectos del cigarro electrónico que proporcionen señales útiles para estudios clínicos y epidemiológicos debido a las serias</p>

<p>deficiencias metodológicas y falta de estandarización en muchos de los estudios pre-clínicos y de estudios basados en modelos animales sustitutos. Sin embargo, los estudios que han evitado estas fallas metodológicas han aportado resultados interesantes, por ejemplo: la ausencia de mutagénesis en base al criterio Ames y efectos reducidos toxicogénicos en comparación con el cigarro de tabaco. El atender errores comunes y desarrollar recomendaciones metodológicas robustas es una prioridad urgente para evaluar adecuadamente el impacto en la salud humana del uso del cigarro electrónico.</p> <p><b>(6.5) Efectos en el sistema respiratorio por el uso del cigarro electrónico (CE).</b></p> <p>El estudio de los efectos intrínsecos del cigarro electrónico en el organismo es complicado, ya que la inmensa mayoría (más del 99% en muchos casos) de los usuarios son fumadores o ex-fumadores, los cuales arrastran historias previas de (hasta) décadas de tabaquismo que son necesariamente un factor de más peso en sus padecimientos que su vapeo reciente. Los efectos intrínsecos del uso del cigarro electrónico deben ser examinados por estudios prospectivos de largo plazo en vapeadores que nunca han fumado (un tipo de población que es difícil encontrar) para evitar cualquier tipo de alteración en el resultado por cuenta de condiciones previas al inicio del vapeo. El único estudio de este tipo fue un estudio de cohortes prospectivo de 3.5 años de duración, el cual no mostró deterioro de índices espirométricos, ni desarrollo de síntomas respiratorios, ni cambios en los marcadores de inflamación pulmonar o signos de daño pulmonar temprano en tomografías de alta resolución en ninguno de los 9 participantes (evidentemente, lo reducido de la muestra y la falta de un grupo de control de fumadores son limitantes importantes de este estudio).</p> <p>Proporcionamos a continuación el resumen de los resultados de una reseña extensa publicada recientemente sobre los efectos del cigarro electrónico en el sistema respiratorio, la cual confirma la ausencia de efectos graves en base a la revisión de más de 140 estudios publicados:</p> <p>Polosa R, O'Leary R, Tashkin D, Emma R &amp; Caruso M (2019) <i>The effect of e-cigarette aerosol emissions on respiratory health: a narrative review</i>, Expert Review of Respiratory Medicine,</p> <p><b>Resumen</b></p> <p>Se evaluó críticamente la literatura de investigación publicada sobre el sistema respiratorio, revisando los efectos del cigarro electrónico (CE) en estudios de modelos preclínicos (cultivos de células y modelos animales), estudios clínicos en sujetos humanos que sustituyeron cigarrillos de tabaco por electrónicos, así como estudios observacionales en sondeos poblacionales. Evaluamos los estudios en base a la calidad de su metodología y precisión de sus interpretaciones. El atender errores comunes y desarrollar una metodología robusta es una prioridad urgente para la evaluación adecuada del efecto del uso del CE en la salud humana. Los hallazgos de esta reseña indican que el CE en condiciones normales de uso representan mucho menor riesgo que el fumar tabaco. Tanto los usuarios del CE como los fumadores que piensan utilizarlos tienen derecho a estar bien informados sobre los riesgos que asumen, asimismo deben estar al tanto de que los hallazgos de estudios reportados en los medios no son siempre confiables. La información experta señala que cada vez hay más evidencia de que los aerosoles del CE son relativamente seguros en comparación con el humo de tabaco en sus efectos sobre los conductos respiratorios.</p> <p><b>Aspectos Relevantes:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• <b>Estudios Preclínicos.</b> Los estudios in vitro sobre células humanas y los modelos animales no son indicadores robustos sobre los riesgos potenciales del uso del CE. Los estudios pre-clínicos son de valor limitado y su relevancia clínica es dudosa, más aún si como sucede en la mayoría de los casos) han expuesto a los cultivos y a los animales de laboratorio a enormes dosis de aerosol que no guardan proporción</li> </ul>	<p>con la dosis de exposición normal en seres humanos. Son más relevantes los estudios en sujetos humanos en condiciones normales del uso del CE.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• <b>Efectos agudos (corto plazo).</b> Algunos fumadores que pasan a usar el CE reportan irritación transitoria en la garganta, tos seca y otros síntomas de irritación respiratoria, lo cual indica respuestas de reflejos defensivos ante estímulos no específicos. No hay evidencia de que estas irritaciones conduzcan a efectos pulmonares adversos que sean clínicamente significativos. Asimismo, se han detectado pequeños aumentos de la resistencia al flujo de aire inmediatamente después del uso del CE. La relevancia de estos efectos agudos es cuestionable, ya que no produce cambios significativos por espirometría estándar.</li> <li>• <b>Efectos a mediano y largo plazo.</b> El impacto de sustituir al cigarro de tabaco por el electrónico a más largo plazo es menos claro. Un ensayo controlado aleatorizado de 1 año de duración examinó a fumadores con espirometría normal al inicio que pasan al uso exclusivo de cigarro electrónico. No se encontraron cambios en las pruebas de función pulmonar y se reportaron mejoras en síntomas respiratorios (tos y falta de aliento). El estudio también mostró una normalización progresiva de la función periférica de los conductos (i.e. FEF 25-75%) entre aquellos que completamente dejaron de fumar. En estos sujetos también se observa una normalización de niveles de CO exhalado.</li> <li>• <b>Efectos en fumadores asmáticos.</b> Un estudio de cohortes retrospectivo de usuarios habituales del cigarro electrónico que padecían asma moderada no mostró deterioro alguno de la fisiología respiratoria ni eventos subjetivos de asma. Fumadores asmáticos que dejan de fumar o disminuyen su consumo adoptando al cigarro electrónico mostraron sistemáticamente mejoría progresiva, mientras que un estudio prospectivo de 2 años confirmó que el uso del cigarro electrónico en sustitución del cigarro convencional mejora los efectos objetivos y subjetivos del asma. En general, el uso del cigarro electrónico y la exposición al aerosol que genera es bien tolerado por asmáticos, sin generar ataques de asma.</li> <li>• <b>Efectos en pacientes con Enfermedades Pulmonares Obstructivas Crónicas (EPOC).</b> Las EPOC son enfermedades asociadas al tabaquismo caracterizadas por una persistente respuesta inflamatoria y deterioro de los conductos respiratorios. El cese de fumar es la única estrategia basada en evidencia que puede modificar favorablemente el curso de EPOC y reducir la mortalidad, por lo que usar el cigarro electrónico para reducir o eliminar el consumo de cigarrillos puede producir considerables beneficios respiratorios. Un estudio prospectivo en pacientes con EPOC no mostró deterioro en la fisiología pulmonar (FEV1, FEC y el %FEV1/FVC) en pacientes con EPOC que usaron cigarrillos electrónicos para dejar de fumar o reducir su consumo. No es inusual encontrar una falta de mejora en índices espirométricos en fumadores con EPOC y obstrucción irreversible de conductos respiratorios incluso habiendo dejado de fumar. Aun así, los participantes en un estudio de 3 años de duración que dejaron de fumar o fumaron menos por el uso de cigarro electrónico experimentaron un descenso significativo de exacerbaciones respiratorias y mejoría de su salud general (medida por la prueba CAT, COPD Assessment Test), incluyendo un aumento de su actividad física (la prueba de la caminata de 6 minutos). Esta mejora en el estado de salud fue también reportada en un sondeo por internet de usuarios de cigarro electrónico con EPOC. El 75.7% reportó mejoría en síntomas respiratorios, solo el 0.8% reportó empeoramiento. Un hallazgo clave en este estudio fue que las exacerbaciones respiratorias disminuyeron a la mitad.</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• <b>Susceptibilidad a infecciones respiratorias.</b> Se sabe que el dejar de fumar reduce la susceptibilidad a infecciones respiratorias producidas por patógenos bacteriales y virales. El uso habitual del cigarro electrónico reduce la actividad de patógenos, hecho probablemente debido a la presencia en el aerosol del cigarro electrónico de propilenglicol, el cual manifiesta actividad anti-bacterial y anti-viral. También se ha detectado actividad anti-bacterial en los e-liquidos comerciales.</li> </ul> <p><b>Estudios y Reseñas que presentan Resultados Adversos.</b></p> <p>La reseña de Polosa y colegas también cita y comenta sobre estudios y otras reseñas que han reportado resultados adversos del uso del cigarro electrónico en el sistema respiratorio. Gran parte de los resultados adversos vienen de estudios preclínicos (cultivos celulares y modelos animales). Pese a las alertas que despiertan los reportes de este tipo de estudios al extrapolar sus resultados fuera de contexto, su alcance y relevancia clínica es limitada. Algunos estudios han examinado efectos fisiológicos y genéticos en cultivos celulares extraídos directamente del lavado nasal, suero sanguíneo y tejidos pulmonares de usuarios de cigarro electrónico, comparando estos efectos con el mismo material extraído de tejidos de fumadores y no-fumadores. Todos reportan efectos alarmantes que incluso sugieren un daño biológico comparable a fumar (por lo que suelen ser citados por quienes se oponen al uso del cigarro electrónico).</p> <p>Sin embargo, los resultados de estos estudios no son concluyentes ya que adolecen de los siguientes limitantes y fallas metodológicas: se basan en muestras pequeñas, además de que no toman en cuenta al reportar sus resultados que la casi totalidad de los usuarios del cigarro electrónico (cuyos tejidos fueron examinados) son fumadores o ex-fumadores con una larga historia de tabaquismo previo. Además, todos ellos tienen un diseño de corte seccional, por lo que no logran demostrar causalidad de los efectos encontrados debida al uso del cigarro electrónico. Hay varias reseñas sobre los efectos del cigarro electrónico en el sistema respiratorio que exponen un balance sanitario muy negativo, por lo que desaconsejan al uso del cigarro electrónico como alternativa de reducción de daños. Estas reseñas han examinado selectivamente la evidencia: los estudios con resultados adversos son citados y comentados en forma acrítica, mientras que los que muestran un perfil de riesgo mucho menos al cigarro convencional no son mencionados o son descritos en forma errónea o fuera de contexto.</p> <p><b>(6.6) El vapeo basado en nicotina no es causante de enfermedades pulmonares graves a corto plazo</b></p> <p>En aparente contradicción con la evidencia presentada sobre efectos no preocupantes por el vapeo en el sistema respiratorio, surge desde junio de 2019 en los EE. UU. un brote de enfermedades pulmonares agudas (súbitas) supuestamente asociadas al vapeo, las cuales se denotan por el término EVALI, acrónimo en inglés de "Lesión Pulmonar Asociada al Uso de Cigarrillos Electrónicos o Productos de Vapeo". A la fecha este brote ha causado la hospitalización de más de 2,700 personas (principalmente hombres jóvenes) y casi 60 muertes en los EE. UU.</p> <p>Varios profesionales de la salud y voceros de las autoridades han afirmado en foros públicos en Colombia que los lamentables eventos de EVALI aportan evidencia de que el vapeo (entendido como uso genérico del cigarro electrónico) produce enfermedades pulmonares súbitas y graves (potencialmente fatales). <u>Estas afirmaciones son imprecisas.</u> El brote de EVALI en los EE. UU. sigue la misma dinámica de brotes de intoxicación de bebidas o alimentos producidos por agentes contaminantes o adulteración de sus componentes, caracterizados por enfermedades localizadas en el tiempo y en una geografía precisa que no son representativas de los efectos por el consumo continuo y genérico de los mismos alimentos y bebidas sin adulteración.</p>	<p>En el caso de EVALI se trata estrictamente de un brote epidémico de intoxicaciones pulmonares por la adulteración (por redes ilegales de mercado ilegal en EE. UU.) de las sustancias líquidas en cartuchos cerrados utilizados en la vaporización de tetrahidrocanabinol (THC), las cuales fueron contaminadas con aditivos no apropiados (principalmente acetato de vitamina E). Al igual que en otros brotes epidémicos, como los de intoxicación de alimentos y bebidas, el brote de EVALI no es representativo del uso genérico y continuo del cigarro electrónico (basado en nicotina) sin este factor de adulteración que hemos descrito.</p> <p>Desde finales de septiembre de 2019, las autoridades sanitarias en los EE. UU. (particularmente los Centros de Control y Prevención de Enfermedades y la FDA), remarcan el rol casi exclusivo del THC adulterado con acetato de vitamina E con datos aún más recientes. Como reacción al brote EVALI en los EE. UU., a finales de septiembre la Secretaría de Salud emitió Alertas Epidemiológicas confusas e imprecisas, las cuales (a diferencia de los comunicados del CDC) no previenen a la población (sobre todo a los jóvenes) sobre el principal riesgo: vapear cartuchos de THC adquiridos en el mercado negro. Solo recomienda cesar el uso de todo cigarro electrónico, algo difícil de lograr dada la gran cantidad de usuarios que difícilmente cesaran abruptamente de usar sus dispositivos.</p> <p>A pesar de la evidencia, varios profesionales de la salud en Colombia insisten en que el vapeo con nicotina es también causante del EVALI porque señalan que entre 10-15% de afectados reportaron solo haber utilizado líquidos con nicotina. Sin embargo, este razonamiento no está verificado ya que ese 10-15% de uso exclusivo de líquidos con nicotina está basado en los testimonios personales de los afectados, no en una verificación toxicológica por pruebas de orina, las cuales los CDC no ha llevado a cabo en forma sistemática. Como los mismos comunicados de los CDC reconocen, estos testimonios deben ser vistos con mucho escepticismo. Es muy posible (dado el contexto de consumo de productos de mercado ilegal) que las víctimas no supieran qué sustancias estaban consumiendo. Además, la inmensa mayoría vienen de estados de los EE. UU. en donde el consumo de THC es ilegal (en California y Colorado es legal solo para mayores de 21 años). En estas condiciones, admitir el consumo de cannabis sería para estos jóvenes admitir un consumo ilegal que conlleva sanciones y estigma.</p> <p>El vapeo con nicotina <u>no es causante del EVALI</u>, ya que no es posible explicar la falta total de eventos confirmados (con fundamento) de EVALI en:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• años anteriores al brote, tanto dentro y fuera de los EE. UU.: desde 2008 más de 40 millones de personas han usado al cigarro electrónico con nicotina y saborizantes en todo el mundo.</li> <li>• usuarios fuera de los EE. UU. desde junio de 2019 entre los millones que usaban los mismos cigarrillos electrónicos, con los mismos líquidos y saborizantes, la misma nicotina.</li> </ul> <p>Consta además el hecho de que los compuestos químicos que se utiliza en el vapeo con nicotina son solubles en agua y no requieren de aditivos para su vaporización, mientras que los de cannabis, tanto CBD (cannabidiol) o THC (tetrahidrocanabinol), son aceites liposolubles que si los requieren. Esta diferencia en la química de los consumibles es consistente con los efectos detectados en la inmensa mayoría de las tomografías y biopsias de tejido pulmonar de los enfermos.</p> <p><b>(6.7) Efectos en el sistema cardiovascular</b></p> <p>El daño cardiovascular por fumar se debe principalmente a la acción continua y crónica de los compuestos tóxicos inhalados sobre las arterias. El humo de tabaco produce activación de rutas inflamatorias y daño por procesos oxidantes, lo cual conduce a aterogénesis y trombosis, así como a la activación simpática de isquemia y arritmia. En especial, el alquitrán (sustrato de partículas</p>

<p>suspendidas) contribuye al engrosamiento de los vasos sanguíneos por el depósito de lípidos (ateromas), aumentando el riesgo de arterioesclerosis e infartos, mientras que el monóxido de carbono (CO) disminuye la concentración de oxígeno en la sangre. La nicotina también produce efectos cardiovasculares, rigidez arterial y aumento del pulso cardíaco, pero estos no son efectos agudos. Como ya se ha mencionado, existe un gran caudal de evidencia epidemiológica que muestra que el consumo crónico de nicotina (en sí misma y desligada del humo, ya sea nicotina farmacéutica o consumo recreativo de tabaco oral tipo snus), no es factor causante de enfermedades coronarias en adultos sanos, aunque sí es un factor de riesgo en poblaciones vulnerables: personas que son muy susceptibles o ya padecen enfermedades coronarias, hipertensos, adultos mayores, infantes y mujeres embarazadas.</p> <p>Al no ser producto de la combustión, el aerosol del cigarro electrónico no contiene CO ni la inmensa mayoría de los compuestos tóxicos del humo de tabaco. La fase particulada está formada por micro-gotas de propilenglicol y glicerol con trazas de iones metálicos, por lo que no es comparable al alquitrán. Es altamente plausible entonces que la sustitución del cigarro de tabaco por el electrónico reduzca enormemente los riesgos cardiovasculares, al menos en la misma medida que los productos de consumo de nicotina sin humo (farmacéutica y oral tipo snus).</p> <p>Tomando en cuenta que el daño cardiovascular preocupante por fumar es el daño crónico en humanos (más que inferido en estudios in vitro o modelos animales), la identificación de efectos adversos por el uso del cigarro electrónico se debe llevar a cabo mediante estudios de tipo cohorte prospectivo longitudinal a largo plazo. A la fecha sólo se dispone de un estudio de cohortes prospectivo publicado en la revista Journal of the American College of Cardiology, el cual midió la rigidez arterial y la función endotelial, las cuales son marcadores establecidos del riesgo de enfermedad coronaria. El estudio mostró que fumadores que han dejado de fumar adoptando al cigarro electrónico logran una mejora en su función vascular en tan solo un mes después de la sustitución. La misma mejora se observó en usuarios de cigarro electrónico con y sin nicotina, lo cual confirma que la contribución de nicotina en sí misma al riesgo cardiovascular es bajo en individuos sanos.</p> <p>Otro resultado importante es que la mejora de condición vascular también fue observada en usuarios "duales" que siguieron fumando, pero disminuyeron su consumo de cigarrillos. La literatura contiene muchos estudios de cohorte retrospectivo, los cuales pueden encontrar asociaciones entre uso de cigarro electrónico y enfermedades coronarias o infartos, pero no pueden determinar una relación de causa. Un estudio publicado recientemente en la revista Therapeutic Advances in Chronic Disease examinó dos grandes muestras de sujetos en 2016 y 2017 del sondeo National Health Interview de los EE. UU., sin encontrar una asociación entre uso de cigarro electrónico y enfermedades coronarias o infartos. Otros estudios similares han encontrado también una falta de asociación, así como mejoras inmediatas de condición cardiovascular.</p> <p>También hay estudios de cohorte retrospectivo que han encontrado resultados contrarios: una asociación entre uso de cigarro electrónico y padecer un infarto. Estos estudios son frecuentemente citados por quienes desean enfatizar que el uso del cigarro electrónico aumenta el riesgo de enfermedad coronaria. Sin embargo, tales análisis tienen dos problemas: primero, no pueden establecer causalidad por ser de tipo retrospectivo; segundo, han incurrido en una falla importante en comunicar sus resultados, ya que no reportan la cronología de los eventos o reportan resultados que no son consistentes con esta cronología. Específicamente, si el infarto sucedió antes del uso del cigarro electrónico, esto no necesariamente indica un aumento de riesgo sino un esfuerzo por reducir riesgos: un paciente fumador que padeció un infarto y desea después del evento migrar hacia el uso de cigarro electrónico, incluso sin nicotina, que es un hábito mucho menos dañino que fumar. En particular, un estudio reportó causalidad (incorrectamente) aun cuando sus datos muestran que en la tercera parte de los sujetos el infarto ocurrió hasta 10 años antes del uso del cigarro electrónico (cuando el producto aún no había sido inventado).</p>	<p><b>(4.8) Potencial de cáncer</b></p> <p>Debido a que el desarrollo de cánceres en fumadores es un proceso prolongado que suele tomar décadas y a la lenta disminución del daño al dejar de fumar, es sumamente difícil verificar la asociación de cánceres con el uso del cigarro electrónico, un producto que solamente cuenta con unos 13 años de uso. Dada la imposibilidad de contar con estudios epidemiológicos a largo plazo, es posible como primera aproximación determinar el "potencial de cáncer" y el "potencial vitalicio acumulado de cáncer" (Excess Lifetime Cancer Risk, ELCR) asociados a los aerosoles del cigarro electrónico (y un producto de tabaco calentado) relativos al humo del cigarro de tabaco para fumadores que dejan de fumar y pasan al consumo exclusivo de estos productos. Varios estudios han llevado a cabo esta estimación toxicológica con base en los niveles de compuestos carcinogénicos relativos al humo, obtenidos del análisis químico y su unidad de riesgo inhalado (la exposición a los compuestos carcinogénicos no es una exposición continua sino restringida a los tiempos de inhalación). El potencial vitalicio acumulado de cáncer se calcula a partir de la suma pesada del potencial de cáncer en base al consumo diario de cada compuesto carcinogénico. Pese a las limitaciones de estos modelos toxicológicos, los resultados son alentadores.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>El estudio de Stephens consideró únicamente la fase gaseosa y a las nitrosaminas y dos aldehídos (formaldehído y acetaldehído) como compuestos carcinogénicos. El resultado fue que el potencial de cáncer del cigarro electrónico (en condiciones normales de uso) fue el 1% respecto al cigarro convencional, mientras que el producto de tabaco calentado fue alrededor del 10%.</li> <li>Los estudios de Scoungio et al y Avino et al consideraron al ELCR asociado únicamente a la fase particulada del cigarro electrónico, relacionando al cociente área sobre volumen de las partículas (micro-gotas) con lo que denominan la fracción "no volátil" de las mismas. El resultado fue un ELCR de 1% para el usuario y 0.0001% para personas en el entorno del usuario (emisiones ambientales).</li> </ul> <p>La principal limitante de estos estudios es el cálculo de la potencia de cáncer separadamente para cada compuesto, lo cual ignora posibles efectos sinérgicos por la interacción entre compuestos y entre ellos y las partículas (micro-gotas). En el caso del aerosol ambiental, la química es lo suficientemente sencilla para suponer que es una buena aproximación el despreciar esta interacción, sin embargo, esto podría no serlo para el aerosol inhalado. Pese a sus limitaciones, estos estudios son un buen punto inicial para sostener la plausibilidad de una reducción de riesgo de cáncer al sustituir el cigarro de tabaco por el cigarro electrónico o el producto de tabaco calentado. Evidentemente, sus estimaciones serán más robustas cuando sean complementados con estudios en sistemas vivos, ya sea in vitro o modelos animales. Existen ya propuestas concretas para elaborar modelos más sofisticados y completos para evaluar el riesgo de cáncer por el uso de cigarro electrónico y productos de tabaco calentado.</p> <p><b>(4.9) Utilidad en el cese de fumar</b></p> <p>La principal contribución del cigarro electrónico al mejoramiento de la salud pública es su potencial de lograr que un número suficientemente significativo (a nivel poblacional) de fumadores lo adopte (temporal o permanentemente) en sustitución del cigarro de tabaco. Al ser un producto recreativo que reproduce el ritual de fumar con menos riesgos para la salud, el cigarro electrónico es más aceptable a los fumadores que los métodos tradicionales para dejar de fumar: terapias de sustitución de nicotina (parches, chicles, inhaladores) y fármacos como vareniclina y bupropión (ver datos demográficos del Reino Unido).</p> <p>Es importante enfatizar que es correcto considerar que un fumador ha "dejado de fumar" si ha adoptado al cigarro electrónico en completa sustitución del cigarro de tabaco, incluso si mantiene</p>
<p>el uso del cigarro electrónico como hábito sustituto en forma permanente. Sin embargo, algunos sectores que se oponen al cigarro electrónico sostienen que el verdadero "cese de fumar" solo ocurre cuando cesa también el uso de estos dispositivos, una visión desacertada que confunde al tabaquismo con el consumo de nicotina y/o a la "conducta de fumar", incluso si este consumo y esta conducta involucran un riesgo mucho menor que fumar. A continuación se presenta la evidencia que sustenta la utilidad del cigarro electrónico en el cese de fumar.</p> <p><b>Ensayos Controlados Aleatorizados</b></p> <p>Para la comunidad médica internacional, los "Ensayos Controlados de Aleatorizados" (ECA) son considerados el "estándar de oro" de la experimentación en ciencia médica. Son la herramienta más utilizada para evaluar rigurosamente a medicamentos y tratamientos nuevos. Son altamente costosos porque requieren muestras grandes de pacientes y un alto grado de control y estandarización, por lo que ocupan recursos hospitalarios y requieren la participación de muchos profesionales de la salud. Hasta 2019 los ECA no habían logrado resultados robustos y convincentes en verificar la eficiencia del cigarro electrónico en el cese de fumar. Este panorama desalentador cambió gracias al siguiente ECA publicado en la prestigiosa revista New England Journal of Medicine (NEJM), en el que se comparó su eficacia con la de todos los medios farmacéuticos tradicionales de reemplazo de nicotina (parches, chicles, inhaladores):</p> <p>Peter Hajek, Ph.D., Anna Phillips-Waller, B.Sc., Dunja Przulj, et al. <i>A Randomized Trial of E-Cigarettes versus Nicotine-Replacement Therapy</i>. A continuación, se proporciona la traducción del resumen de dicho estudio:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li><b>Antecedentes</b> Los cigarrillos electrónicos son comúnmente utilizados en los intentos de dejar de fumar, pero la evidencia es aún limitada sobre su eficacia en comparación con los productos de reemplazo de nicotina aprobados en los tratamientos del cese de fumar.</li> <li><b>Métodos.</b> Efectuamos una asignación aleatoria a adultos que frecuentan los servicios de cese de fumar del U.K. National Health Service a productos de reemplazo de nicotina de su elección proporcionados por tres meses, incluyendo combinaciones de productos, y a un paquete de iniciación al cigarro electrónico (modelo segunda generación con tanque rellenable y botella de e-líquido de 18 mg/ml de concentración de nicotina), con la recomendación de que posteriormente adquirieran e-líquidos de sabor y concentración de su preferencia. El tratamiento incluyó apoyo conductual durante por lo menos 4 semanas. El objetivo primario buscado fue evaluar la abstinencia de fumar sostenida por 1 año, lo cual fue validado en forma bioquímica en la visita final. Los participantes que se perdieron en el seguimiento o que no pasaron la validación bioquímica fueron considerados como no-abstinentes. El objetivo secundario fue evaluar detalles del tratamiento y presencia de síntomas respiratorios reportados por los mismos participantes.</li> <li><b>Resultados.</b> Un total de 886 participantes fueron asignados aleatoriamente. La tasa de abstinencia en 1 año fue de 18.0% en el grupo que usó cigarro electrónico, en comparación con 9.9% en el grupo que usó productos de reemplazo de nicotina (riesgo relativo, 1.83; intervalo de confiabilidad de 95% [CI], 1.30 a 2.58; P &lt; 0.001). Entre los participantes que lograron 1 año de abstinencia, los del grupo del cigarro electrónico mostraron mayor probabilidad que los del grupo de reemplazo de nicotina de continuar usando el producto asignado (80% [63 de 79 participantes] vs. 9% [4 de 44 participantes]). En total, la irritación de la boca o garganta fue reportada con mayor frecuencia en el grupo del cigarro electrónico (65.3% vs. 51.2% en el grupo de reemplazo de nicotina) y náusea fue reportada con mayor frecuencia en el grupo de reemplazo de nicotina (37.9% vs. 31.3% en el grupo del cigarro electrónico). El grupo de cigarro electrónico reportó mayor descenso de incidencia de tos y</li> </ul>	<p>producción de flemas en 52 semanas que el grupo de reemplazo de nicotina (riesgo relativo de tos, 0.8; CI 95%, 0.6 a 0.9; riesgo relativo de flemas, 0.7; CI 95%, 0.6 a 0.9). No hubo diferencias significativas entre los grupos en estornudos o falta de aliento.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li><b>Conclusiones.</b> Los cigarrillos electrónicos fueron más eficaces en el cese de fumar que las terapias de reemplazo de nicotina cuando el uso de ambos productos fue acompañado por apoyo conductual. (Financiado por el National Institute for Health Research and Cancer Research UK; Current Controlled Trials number, ISRCTN60477608.)</li> </ul> <p><u>Este ECA muestra un resultado muy favorable al cigarro electrónico: fue el doble de eficaz, logrando una abstinencia de fumar en 12 meses de 18%, mientras que los demás métodos juntos lograron solo el 9.9%. Se trata de un verdadero partaeguas que evidencia que el cigarro electrónico no solo contribuye al cese de fumar, sino que es (al menos) dos veces más eficaz que los métodos tradicionales de reemplazo de nicotina.</u></p> <p>Uno de los resultados de este ECA fue que el 80% de los que utilizaron al cigarro electrónico siguieron utilizándolo al final del estudio, lo cual el editorial de la revista NEJM (donde se publicó) menciona en forma crítica como un hecho preocupante, ya que (en su opinión) prácticamente descalifica su uso en el cese de fumar por mantener la adicción a la nicotina. Como hemos mencionado, este tipo de crítica obedece a la concepción errónea que asocia al cese de fumar solo a la abstinencia total del consumo recreativo de nicotina. Este infortunadamente desconoce la ganancia de salud cuando ese consumo se da a través de un medio (el cigarro electrónico) que es significativamente menos dañino que fumar.</p> <p>Es importante proporcionar el debido contexto al ECA publicado por NEJM. Representa (como todo ECA estudiando al cese de fumar) un intento de aproximar lo más posible este proceso a un experimento médico (es decir verificar si el vapeo es "tratamiento" eficaz para la "enfermedad" de fumar), lo cual es una situación controlada y estandarizada (por lo tanto, idealizada) que poco tiene que ver con la realidad y complejidad del cese de fumar a nivel poblacional.</p> <p><b>Estudios Demográficos Observacionales</b></p> <p>En la vida real, el cese de fumar a través del vapeo (o incluso por otros métodos) no sucede de acuerdo con los rígidos protocolos de un ECA, sino mediante un proceso bastante complicado y caótico, con poca o ninguna intervención médica, por lo que los estudios observacionales (sobre todo del tipo longitudinal con seguimiento) de muestras poblacionales a partir de censos y sondeos proporcionan una estimación muy útil del cese de fumar en la vida real. Varios estudios de este tipo han mostrado resultados alentadores:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>DP Giovenco and CD Delnevo. <i>Prevalence of population smoking cessation by electronic cigarette use status in a national sample of recent smokers.</i></li> <li><b>Conclusiones:</b> "Mas de la mitad de quienes usan diariamente cigarrillos electrónicos han dejado de fumar en los últimos 5 años. Estos usuarios tienen tres veces mayor probabilidad de dejar de fumar que quienes no usan cigarrillos electrónicos."</li> <li>YL Zhuang et al. <i>Long-term e-cigarette use and smoking cessation: a longitudinal study with US population.</i></li> <li><b>Conclusiones:</b> "Los que han usado cigarrillos electrónicos por mas de 2 años tienen 4 veces mayor probabilidad de no fumar en un periodo de prueba de tres meses que los usuarios de corto plazo o los no-usuarios"</li> <li>L Biener and JL Hargraves. <i>A longitudinal study of electronic cigarette use among a population-based sample of adult smokers: association with smoking</i></li> </ul>

<p>cessation and motivation to quit.</p> <p><b>Conclusiones:</b> “La regresión logística y el controlar factores demográficos y dependencia del tabaco indican que usuarios intensivos de cigarrillos electrónicos tuvieron 6 veces más probabilidad de reportar cese de fumar que los no-usuarios y usuarios intermitentes (OR: 6.07, 95% CI = 1.11, 33.2). El uso diario de cigarrillo electrónico por lo menos por un mes está fuertemente asociado al cese de fumar al tiempo de seguimiento.”</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• K E Farsalinos et al, <i>Electronic cigarette use in the European Union: analysis of a representative sample of 27 460 Europeans from 28 countries.</i></li> </ul> <p><b>Conclusiones:</b> “Extrapolando a partir de una muestra estadísticamente significativa a la población total de la Unión Europea, se estima que 6.1 millones de europeos han dejado de fumar usando cigarrillos electrónicos, mientras que otros 9.2 millones han reducido su consumo de tabaco.”</p> <p>Hay estudios que reportan que el uso del cigarrillo electrónico inhibe al cese fumar. Sin embargo, una revisión extensiva de este tipo de estudios muestra que adolecen de graves fallas metodológicas.</p> <p><b>(4.10) Uso adolescente del cigarrillo electrónico</b></p> <p>El cigarrillo electrónico debe ser un producto de consumo exclusivo para adultos, por lo que hay una preocupación legítima por su utilización por menores de edad y en particular por su posible rol en el tránsito de estos menores hacia el tabaquismo. En especial en un país como Colombia, cuya Encuesta Nacional de Tabaquismo en Jóvenes, realizada en el año 2017, reveló que el 15,4% de los escolares entre 13 y 15 años han utilizado el cigarrillo electrónico al menos una vez en sus vidas (Ministerio de Salud y Protección Social, 2022).</p> <p>Algunos profesionales e instituciones de salud pública, así como organizaciones anti-tabaquistas no gubernamentales, afirman que el vapeo está sirviendo de “puerta de entrada” de los adolescentes hacia el tabaquismo a gran escala (por ejemplo: la Secretaría de Salud de EE.UU. y el INSP en sus posicionamientos, el Cirujano General de los EE. UU., ONG anti-tabaco en EEUU y profesionales de la salud en medios y diversos foros en Colombia). Estas afirmaciones han dado lugar a duras campañas en contra del vapeo, lo que también ha aumentado debido a las intoxicaciones pulmonares EVALI en los EE. UU.).</p> <p>Sin embargo, los datos demográficos, tanto en los EE. UU. como en el Reino Unido, no justifican tales declaraciones. La alarma por el vapeo en adolescentes en los EE. UU. está basada en el aumento de 78% entre 2017 y 2018 (según el sondeo NYTS) de estudiantes de High School que son “usuarios actuales”, categoría definida por el criterio de “haber probado un cigarrillo electrónico en los últimos 30 días”. Como se muestra en la sección 3 de la presente exposición de motivos, el análisis de los datos de los principales sondeos MTF y NYTS en EE. UU. (que aplica también en el Reino Unido) muestra que la inmensa mayoría de esos “usuarios actuales” que no habían fumado utilizaron los dispositivos por menos de 10 días al mes, lo cual denota un uso primordialmente exploratorio y no habitual. La minoría de “uso actual” que vapean con frecuencia (más de 20 días al mes) son, preponderantemente, adolescentes que ya fuman desde antes o que han experimentado con el cigarrillo y otros productos de tabaco (lo cual elimina al “haber probado al cigarrillo electrónico” como causa de su posible iniciación al tabaquismo). De hecho, difícilmente el vapeo puede conducir a los adolescentes no-fumadores al tabaquismo cuando (como se muestra en la sección 3) los sondeos demográficos en los EE. UU. y el Reino Unido revelan que los porcentajes de adolescentes fumadores han decaído en forma acelerada sin precedentes desde 2011 cuando los dispositivos se tornan productos de uso extendido y popular en esos países.</p>	<p>En Colombia no contamos con sondeos demográficos anuales y extensivos como en los EE. UU. y el Reino Unido, por lo que toda afirmación debe basarse en la información disponible, la cual consta de los datos recabados y los resultados del único estudio longitudinal (de cohortes prospectivo) sobre hábitos de vapeo de adolescentes colombianos (ver más adelante).</p> <p><b>(4.11) Los saborizantes y los sabores</b></p> <p>Los cigarrillos electrónicos se ofrecen al consumidor en una gran variedad de diseños y tecnologías novedosas, mientras que los líquidos contienen saborizantes artificiales con una enorme gama de sabores y esencias dulces y frutales. Estas son precisamente las cualidades que atraen a los adultos que buscan dejar de fumar, que son la inmensa mayoría de los consumidores, y es altamente probable que sean también las que explican la eficacia de estos productos para el cese de fumar. Sin embargo, además de la posibilidad de que los saborizantes contengan o produzcan compuestos tóxicos por inhalación (tema ya atendido en la sección 4.1), se ha señalado el hecho potencialmente preocupante de que los sabores dulces y frutales atraen a los jóvenes (en particular adolescentes) a su consumo.</p> <p>Esta preocupación es legítima, pero no es un hecho consumado que se ha materializado como lo manifiestan algunos sectores en Colombia y en Estados Unidos. Incluso es un tema prominente en el informe del mismo Cirujano General de 2018. La conocida organización no gubernamental estadounidense Campaign for Tobacco Free Kids (CTFK) afirma, en conjunto con otras organizaciones anti-tabáquicas, no solamente que los sabores atraen a los menores de edad, sino que incluso su promoción (utilizando descriptores infantiles) es una estrategia de marketing específicamente dirigida a los jóvenes y a menores de edad por parte de los fabricantes y vendedores de los líquidos (indebidamente identificados como industria tabacalera e identificando erróneamente al cigarrillo electrónico como equiparado a productos de tabaco combustible). Con el propósito declarado de proteger a la juventud de la adicción a la nicotina, CTFK ha conducido una extensa campaña mediática y amplio cabildeo político en los EE. UU. con el propósito prohibir todos los sabores y esencias excepto tabaco. Esta propuesta prohibicionista ha recibido apoyo por parte de autoridades de varias municipalidades y gobernadores e incluso a nivel federal.</p> <p>La cuestión fundamental es verificar si la evidencia demográfica sustenta los argumentos que pretenden justificar intervenciones que restrinjan drásticamente la variedad de sabores. Si bien, es cierto que la campaña Juul llevó a cabo en EE. UU. una promoción un tanto agresiva e irresponsable, los documentos de CTFK no aportan prueba sólida alguna de la existencia de un marketing deliberado, dirigido a menores de edad, por los fabricantes y vendedores de líquidos (incluso de Juul y de la industria tabacalera). En todo caso, el problema que debiera atenderse es restringir los descriptores de sabores y las imágenes en los envases, pero no los sabores mismos<sup>8</sup>.</p> <p>Por otra parte, tampoco hay evidencia sólida de la hipótesis de que la disponibilidad de sabores dulces y frutales es el único factor causal determinante detrás de la popularidad del vapeo (predominantemente exploratorio) en adolescentes en los EE. UU. La evidencia que supuestamente sostiene esta hipótesis, son estudios demográficos que muestran una mayor probabilidad de que los sabores dulces sean preferidos por adolescentes que por adultos, mientras que los sabores de tabaco son casi exclusivamente preferidos por adultos. Estos resultados son de esperar y no prueban la hipótesis mencionada: entre quienes vapean existe una proporción de fumadores mucho mayor entre los adultos que en los adolescentes, por lo que se presenta mayor proporción de preferencia por el sabor tabaco por una mayor habituación a ese tipo de esencia. De hecho, los sondeos de consumidores adultos muestran que el vapedor veterano tiende a preferir menos el sabor tabaco. Un enfoque más acertado consiste en preguntar directamente a adolescentes su motivación para vapear. Un estudio basado en este enfoque mostró que la</p> <p><sup>8</sup> Ver discusión extensa en: The US vaping flavor ban: twenty things you should know. The Counterfactual. <a href="https://www.clivebates.com/the-us-vaping-flavour-ban-twenty-things-you-should-know/#more-5782">https://www.clivebates.com/the-us-vaping-flavour-ban-twenty-things-you-should-know/#more-5782</a></p>
<p>disponibilidad de sabores no es la única motivación principal: es igual de importante que la noción (correcta) de que vapear es menos dañino que fumar tabaco. Además, hay otros estudios que ponen en serias dudas la hipótesis de que los sabores dulces y frutales son alicientes efectivos para inducir al vapeo a adolescentes que nunca han fumado.</p> <p>Evidentemente, el prohibir sabores en pro de la protección de la juventud es una política regulatoria muy agresiva y desproporcionada cuya utilidad no se justifica en base a la evidencia disponible. Si bien es necesario evitar en forma estricta que los menores de edad utilicen los dispositivos, es igualmente indispensable no degradarlos ni restringirlos de tal manera que se reduzca su atractivo a los fumadores adultos. Un proceso regulatorio apropiado debe mantener el equilibrio entre protección a menores de edad y facilitar el cese de fumar en el contexto de la RDT. Es una falacia afirmar que este equilibrio es imposible.</p> <p><b>(4.12) La nicotina: dependencia y adicción</b></p> <p><b>¿Es dañino su consumo?</b></p> <p>Pocas sustancias de uso legal han sido tan cuestionadas como la nicotina. No solo se afirma que es más adictiva que la metanfetamina fumada y el crack, sino que se le describe como altamente tóxica y carcinogénica por concebir únicamente su consumo a través del cigarrillo de tabaco. Sin embargo, la nicotina en sí misma no es carcinogénica, ni genera padecimientos cardiovasculares en personas sanas, aunque su consumo puede ser problemático para quienes ya padecen una enfermedad coronaria (<u>todo esto ya lo demuestran estudios epidemiológicos con usuarios de snus en Suecia</u>). La nicotina genera dependencia (ansiedad por abstenerse del consumo), pero esta varía según el medio de suministro al organismo: es muy alta a través del cigarrillo de tabaco y muy baja a través de parches farmacéuticos, siendo intermedia a través del cigarrillo electrónico.</p> <p>Instituciones médicas y reguladoras de los EE. UU. (la FDA y el Cirujano General) han afirmado que el consumo de nicotina causa daños al desarrollo cerebral de los adolescentes, pero no están debidamente verificadas porque se basan en estudios llevados a cabo en roedores, mas no hay evidencia alguna de que estos efectos se manifiesten en adolescentes humanos. De hecho, no existe evidencia epidemiológica o demográfica de efectos nocivos en las funciones neurológicas de cientos de millones de fumadores y ex-fumadores que iniciaron el hábito como adolescentes durante el siglo XX. Sobre este tema se puede encontrar más información en la crítica al informe del Cirujano General de los EE. UU.</p> <p><b>¿La Dependencia causa adicción?</b></p> <p>La CONADIC y el NIDA en EE. UU. califican como “adicción” (con la connotación negativa del término) a todo consumo que produce dependencia de la nicotina, sin distinción del método de consumo o del nivel de dependencia, además de solo asociar al consumo de nicotina con el fumar tabaco. Sin embargo, no hay un consenso definitivo sobre la noción de “adicción”, por lo que consideramos su definición por la Sociedad Americana de Siquiatría como un síndrome: hay adicción a una sustancia si además de la dependencia física intensa el consumo prosigue a pesar de los problemas médicos, psicológicos o sociales que causa al usuario. En base a este criterio la nicotina solo es adictiva en fumadores compulsivos de cigarrillos, pero no lo es por su consumo a través del cigarrillo electrónico, ya que la dependencia no es en general intensa (lo cual corrobora estudios observacionales). Además, no hay evidencia de que su consumo por medio del vapeo genere problemas médicos, psicológicos o sociales. De hecho, es frecuente que quienes han dejado de fumar adoptando el cigarrillo electrónico, gradualmente disminuyen la concentración de nicotina en los líquidos con los que vapean.</p> <p><b>¿Afecta a terceras personas la nicotina en el vapor ambiental?</b></p>	<p>El aerosol exhalado por usuarios del cigarrillo electrónico obviamente contiene nicotina (a menos que se consuman líquidos que no la contengan). Sin embargo, una cantidad muy pequeña de nicotina es liberada al ambiente debido a que más del 94 % de la nicotina inhalada es absorbida por el vapedor (como contraste, al fumar la mayor parte de la nicotina es liberada al ambiente sin ser absorbida debido a las emisiones transversas de la punta encendida del cigarrillo). Las mediciones experimentales directas obtenidas por Martin et al 2009<sup>9</sup> detectan una exposición a la nicotina de 50 nanogramos por calada en terceras personas a 30 cm de distancia, y de apenas 5 nanogramos a 150 cm a lo largo de una exhalada en línea directa por un vapedor humano (usaron líquidos con concentración de 18 mg/ml y condiciones típicas de ventilación en interiores).</p> <p>El umbral de seguridad más estricto disponible sobre la dosis mínima de nicotina para efectos biológicos en humanos es el LOAEL (Nivel Mínimo de Efectos Adversos Observados, Lowest Observed Adverse Effect Level) de la EFTA (European Food and Safety Authority), definido en términos del punto final toxicológico caracterizado por la aceleración cardíaca aguda que ocurre al administrar 0.0035 mg/kg de peso corporal mediante inyección intravenosa (un marcador toxicológico extremadamente estricto e incluso poco realista). Este umbral de seguridad conlleva a dosis de 0.21 mg (mujer embarazada de 60 kg de peso) y 0.035 mg (niño de 10 kg de peso).</p> <p>Si el niño y la mujer están expuestos durante 200 caladas (uso diario habitual típico) durante todo un día a 30 cm de la emisión del aerosol (un escenario abusivo y poco realista) inhalarían una dosis de 10,000 nanogramos, o sea 0.01 mg de nicotina, lo cual está por debajo de este umbral toxicológico muy estricto. Un escenario más realista sería colocar a la mujer y al niño a 150 cm, con lo cual la dosis sería de 0.001 mg, lo cual está por debajo del umbral. <u>Por lo tanto, incluso en escenarios abusivos no hay posibilidad de que la nicotina del vapor ambiental produzca algún efecto biológico en terceras personas (incluso personas vulnerables), mucho menos dependencia.</u></p> <p><b>(4.13) Beneficio de la RDT en las proyecciones demográficas</b></p> <p>Las proyecciones demográficas sobre la cantidad de muertes prematuras evitadas por el reemplazo del cigarrillo de tabaco por el electrónico muestran el beneficio potencial que representa a la salud pública la estrategia de RDT. Estas proyecciones están basadas en estadísticas disponibles de mortalidad y morbilidad por fumar en censos en EE. UU. Tomando en consideración diversas estimaciones sobre la reducción de riesgo de vapear relativa a fumar, se define un balance por la diferencia entre la disminución de riesgo por adultos que migran de fumar a vapear menos el número de jóvenes que pudieran pasar del vapeo a fumar. Asimismo, se definen varios escenarios hipotéticos en comparación con mantener la situación actual sin cambio (el “<i>status quo</i>”). El escenario más optimista: suponiendo que vapear implica 5% del riesgo de fumar, con la mayor tasa de fumadores que migran de fumar a vapear y menor número de fumadores nuevos reclutados, y el más pesimista: asumiendo 50% del riesgo de fumar con menor migración de fumar a vapear y mayor reclutamiento de fumadores nuevos. Como ejemplo de este tipo de proyecciones está el siguiente estudio, cuyos resultados son alentadores (el vapeo implica por lo menos 1.6 millones de muertes prematuras evitadas en el escenario más pesimista):</p> <p>D Levy et al. <i>Potential deaths averted in the USA by replacing cigarettes with e-cigarettes.</i> Su resumen se proporciona a continuación:</p> <p><sup>9</sup> Cita: Martin D, Peñín-Ibáñez, González González A, et al, 2019, “On the passive exposure to nicotine from traditional cigarettes versus e-cigarettes”. International Journal of Public Health Research 2019; 7(1): 11-17 <a href="http://www.openscienceonline.com/journal/ijphr">http://www.openscienceonline.com/journal/ijphr</a> in</p>

<ul style="list-style-type: none"> <li>• <b>Resultados.</b> En comparación con el statu quo, el reemplazo de fumar cigarrillos convencionales por vapear con cigarrillos electrónicos por un periodo de 10 años bajo el escenario "optimista" arroja 6.6 millones menos muertes prematuras, con 86.7 menos años de vida perdidos. Bajo el escenario "pesimista", se evitan 1.6 millones de muertes prematuras y 20.8 menos años de vida perdidos. Las ganancias mayores se dan entre las cohortes (grupos de observación) jóvenes, con una ganancia de 0.5 en el promedio de esperanza de vida proyectado para la cohorte de 15 años de edad en 2016.</li> <li>• <b>Conclusiones.</b> La comunidad de salud pública ha estado dividida con respecto al rol del cigarrillo electrónico en el control del tabaco. Nuestras proyecciones muestran que la sustitución del fumar cigarrillo por vapear cigarrillo electrónico arroja una ganancia sustancial de años de vida, incluso bajo suposiciones pesimistas sobre la efectividad del cigarrillo electrónico en el cese de fumar, su posible rol en la iniciación de fumar y sus riesgos relativos.</li> </ul> <p><b>(4.14) Efectos a largo plazo</b></p> <p>El cigarrillo electrónico es un producto relativamente novedoso que solo ha sido utilizado y estudiado por aproximadamente 13 años. Por lo tanto, muchos profesionales e instituciones de salud proponen restricciones estrictas a su utilización hasta haber llevado a cabo observaciones rigurosas sobre sus efectos a largo plazo (lo cual tomaría décadas). La preocupación por posibles efectos a largo plazo es legítima y justifica mantener una vigilancia constante. Sin embargo, no hay justificación para ejercer este tipo de cautela extrema, la que daría a entender que hoy en día se sabe muy poco sobre los dispositivos (lo cual es incorrecto pues existen más de 2,000 estudios publicados en revistas especializadas).</p> <p>Quienes invocan a la falta de conocimiento preciso sobre los efectos a largo plazo suelen invocar el Principio Precautorio, mismo que recomienda oposición a un producto nuevo mientras haya riesgos aún desconocidos, pero este principio también aconseja sopesar si el implementar esta oposición implica consecuencias peores (no deseadas) que asumir esos riesgos. En el caso del cigarrillo electrónico, existe amplio conocimiento científico sobre su baja toxicidad respecto al cigarrillo convencional a corto plazo (hasta 12 años de observación) como para establecer que su uso a largo plazo debe implicar riesgos mucho menores que fumar. De implementar en forma extrema el Principio Precautorio, prohibiendo o sobre-regulando al producto, la consecuencia negativa no deseada sería mantener a millones de fumadores fumando.</p> <p>De hecho, es importante mencionar que también hay incertidumbre sobre efectos a largo plazo de muchos medicamentos nuevos, los cuales han sido sujetos a observación, pruebas de laboratorio y experimentos médicos solo por periodos de cuando mucho 10 y hasta 15 años. La confianza de liberarlos para uso público surge de inferir, con base en la evidencia obtenida, que sus posibles efectos a largo plazo no serán mayores de un cierto umbral de riesgo residual y efectos secundarios aceptables. Lo mismo sucede con el cigarrillo electrónico (aunque este no es un medicamento).</p> <p>No es posible cuantificar con precisión los riesgos a largo plazo ni predecir la magnitud exacta de posibles daños. Sin embargo, procediendo en forma análoga a los medicamentos, es posible inferir cualitativamente, con base en la gran cantidad de evidencia ya recabada, que la magnitud de estos daños debe ser muchísimo menor que los daños por fumar. Esto fue precisamente lo que hicieron los equipos de expertos que elaboraron los informes de la Agencia de Salud Pública de Inglaterra, Public Health England PHE (avalados por el Royal College of Physicians RCP y el Comité de Ciencia y Tecnología de la Cámara de los Comunes del Parlamento Británico), los cuales estimaron que los daños a la salud por la exposición prolongada al aerosol del cigarrillo electrónico difícilmente serán mayores al 5% respecto a fumar, y muy probablemente sean menores a esta cifra. Además, como afirma el RCP, el restringir excesivamente el uso del cigarrillo electrónico por temor a estos posibles riesgos residuales a largo plazo debe ser balanceado con un riesgo mayor e inmediato a la salud pública: el mantener a más fumadores fumando.</p>	<p><b>(7) DERECHO COMPARADO. MARCOS REGULATORIOS EXISTENTES</b></p> <p>El cigarrillo electrónico se puede regular como producto de consumo que no es producto de tabaco o como un producto de tabaco distinto a los productos combustibles. La regulación en el segundo caso puede incluir a otros productos no-combustibles como los HnB y al tabaco de consumo oral de tipo snus. A continuación se proporciona una breve descripción de los marcos regulatorios en Canadá y la Unión Europea.</p> <p><b>(5.1) Canadá</b></p> <p>El gobierno federal canadiense legalizó el vapeo el 23 de mayo de 2018 con la introducción de la Ley de productos de tabaco y vapeo (TVPA). La ley regula los productos de tabaco y ahora proporciona un marco legal para que los adultos obtengan legalmente productos de vapeo con nicotina como una opción menos dañina que fumar. Hay cuatro leyes separadas que rigen los productos de vapeo.</p> <p>El TVPA regula cómo se venderán, producirán, etiquetarán y promocionarán los productos de vapeo. Esta nueva Ley continuará gobernando los productos de tabaco, pero agrega la nueva dimensión para cubrir los productos de vapeo. Las restricciones de acceso y apelación juvenil forman una parte importante de la nueva ley: las ventas no deben permitirse a menores de 18 años y los sabores que puedan atraer a los jóvenes deben restringirse.</p> <p>Los cigarrillos electrónicos que sean promovidos con una declaración de reclamo terapéutico deberán ser aprobados por la agencia Health Canada y estarán regulados por la Ley de Alimentos y Medicamentos (FDA), y esto incluye los cigarrillos electrónicos importados a Canadá. La Ley de Seguridad del Producto del Consumidor de Canadá (CCPSA) regirá a todos los cigarrillos electrónicos que no sean promovidos con reclamo terapéutico como productos de consumo. El CCPSA regula los ingredientes, las etiquetas de advertencia de salud, el empaque, así como todos los requisitos de salud y seguridad. Además, los líquidos de vapeo deben estar sujetos a las regulaciones existentes de productos químicos para el consumo y contenedores, 2001 (CCCR, 2001) que incluyen disposiciones para el etiquetado y la resistencia a los niños.</p> <p>La Ley de Salud para No Fumadores (NSHA) atiende el tema del humo y el vapor ambientales. Esta Ley se aplica a los lugares de trabajo regulados por el gobierno federal, incluidos bancos, transbordadores, aviones y oficinas gubernamentales. También hay nuevas leyes provinciales, territoriales y municipales para regular los productos de vapeo y su uso. El gobierno ha establecido una junta asesora científica para revisar la ciencia sobre los productos de vapeo y proporcionar evidencia sobre una base regulatoria para garantizar que las legislaciones permanezcan vigentes y aplicables.</p> <p><b>(5.2) La Unión Europea (UE)</b></p> <p>En 2014, la UE emitió una Directiva revisada de Productos de Tabaco conocida como TPD 2 para actualizar la Directiva de Productos de Tabaco de 2001. La TPD2 regula todos los productos de tabaco en la UE y su alcance es amplio, cubriendo la regulación del producto en términos de obligaciones de informes de ingredientes y emisiones para todos los productos de tabaco. Incluye el embalaje y el etiquetado del producto, el tamaño y la apariencia de los productos, las características de trazabilidad que se fijarán en el embalaje y las advertencias sanitarias. Cubre la publicidad transfronteriza de productos de tabaco; refuerza la prohibición de los productos de tabaco por vía oral (snus), pero es importante señalar que permite la comercialización de cigarrillos electrónicos y envases de recarga, así como la notificación de nuevos productos de tabaco. También proporciona un marco para regular a los cigarrillos herbales.</p> <p>La TPD2 define un "producto de tabaco sin humo" como "un producto de tabaco que no involucra</p>
<p>un proceso de combustión", lo que incluye tabaco mascado, tabaco nasal y tabaco para uso oral. Los cigarrillos electrónicos y los productos HnB son productos de tabaco sin humo.</p> <p>Se requiere para todo producto nuevo una descripción detallada, instrucciones para su uso, información sobre ingredientes y cualquier emisión que pueda tener. Además, debe proporcionarse toda información que sea requerida en forma de caso por caso, incluyendo todo estudio científico disponible sobre toxicidad, adicción y atractivo del nuevo producto; todo estudio disponible o investigación de mercado, incluida cualquier información conocida sobre las preferencias de los grupos de consumidores, incluidos los jóvenes y los fumadores actuales; todo análisis de riesgo / beneficio disponible del producto; sus efectos esperados en la cesación; sus efectos esperados en el inicio del consumo de tabaco; y cualquier percepción del consumidor prevista. Los Estados miembros pueden exigir a los fabricantes que realicen pruebas adicionales si creen que existe la necesidad de más información.</p> <p>La TPD promueve y facilita la regulación del cigarrillo electrónico. Aunque hay controversia por parte de consumidores, expertos y autoridades sobre algunas de las regulaciones, señalando por ejemplo que éstas no son óptimas en términos de niveles de nicotina, o con los requisitos de los envases de recarga, la mayoría estaría de acuerdo en que la regulación final de los cigarrillos electrónicos en Europa como productos de consumo supera con creces el resultado de su regulación como medicamentos farmacéuticos o una prohibición completa, las cuales eran ambas opciones posibles. La fuerza impulsora detrás de la TPD considera el equilibrio entre los criterios de la salud pública, la armonización legislativa y "el buen funcionamiento del mercado interno".</p> <p>Los cigarrillos electrónicos y los envases de recarga solo pueden comercializarse como productos de consumo en la UE si cumplen con la TPD2, aunque los cigarrillos electrónicos que toman la ruta de regulación medicinal no la tienen que cumplir. Al igual que los demás productos nuevos, un fabricante de cigarrillos electrónicos debe notificar a las autoridades la intención de introducirlo en el mercado seis meses antes y proporcionar una nueva notificación adicional para cualquier modificación. La notificación solo debe incluir el nombre del fabricante, una lista de ingredientes y emisiones, por nombre, marca y tipo. La notificación también debe incluir la dosis de nicotina y la información de absorción. Debe haber una descripción de los componentes del producto, como cómo se abre el contenedor de recarga y cómo funcionan los mecanismos. También se requiere una descripción del proceso de producción y su conformidad con la TPD, así como una declaración que asuma toda la responsabilidad por la seguridad y la calidad del producto.</p> <p><b>(8) REGULACIÓN</b></p> <p>Los legisladores tenemos la obligación legal de incorporar los avances científicos y legales (por ejemplo, de las jurisprudencias y criterios Judiciales) a la ley, sin ignorar la eficacia que se pretende lograr con las leyes promulgadas.</p> <p>Partiendo de la necesidad de tener una regulación precisa, basada en evidencia científica y diferentes criterios jurisdiccionales, así como una necesidad de observar los avances legales en países de primer mundo a manera de Derecho Comparado, se justifica la necesidad de dar un marco normativo a la nueva tecnología con base en el Concepto de Reducción de Daños, en el Caso concreto de la Reducción de Daños del Tabaquismo (RDT).</p> <p>Sirve la evidencia científica referida líneas arriba como base a arribar a la necesidad de incorporar como una oportunidad de beneficio social, todas aquellas alternativas al tabaco convencional que demostradamente se consideren dentro del Concepto de Reducción de Daños del Tabaquismo, como lo son los cigarrillos electrónicos, las tecnologías de tabaco para calentar (HnB) y el tabaco por consumo oral (del tipo snus), sin dejar de considerar que en el futuro podrán inventarse otros productos de riesgo reducido que cumplan con los requisitos de la RDT y a cuya invención la ley no debe constituir un obstáculo. De esta forma, se busca dotar de certeza material e informativa a</p>	<p>los usuarios de dichos productos a efecto de que su comercialización salga del mercado gris en el que actualmente se encuentran y poniendo límites legales a su comercialización, de la misma manera puedan existir mecanismos para que la información de los beneficios de la sustitución de los cigarrillos convencionales por las diferentes tecnologías de Reducción de Daño, que sean incorporadas por los ahora fumadores, sean conocidas con el objeto de terminar con la epidemia del tabaquismo que tantas vidas ha cobrado en las últimas décadas.</p> <p>No escapa de la visión de esta propuesta la de alejarse de posturas no incluyentes, impuestas por meras voluntades carentes de base científica o material, y más bien cumplir con la obligación de buscar fórmulas que puedan lograr la validez de la norma en los tres niveles que diversos juristas proponen: la formal, la empírica y la axiológica.</p> <p>En el caso de la validez formal, esta se encuentra provista por el proceso legislativo en el que se discute la presente propuesta y una vez que sea discutida y aprobada, cumplirá con este extremo al ser promulgada por los órganos competentes para ello.</p> <p>La validez empírica refiere la efectividad de la norma. Sabemos que las leyes restrictivas o mal proporcionadas traen como consecuencia el poco respeto de la población hacia el cumplimiento de la norma. En el caso concreto, la propuesta legislativa contiene lineamientos con el objeto de evitar regulaciones imposibles de cumplir, así como restricciones mínimas básicas como las visiones actuales de los modelos del Derecho, lo exigen: la mínima intervención del Estado con el objeto de privilegiar las libertades individuales, a efecto de lo cual, incorporando los distintos criterios de la jurisprudencia, con base en los Derechos Fundamentales de Libre Determinación y Acceso a la Información, se proponen una normatividad restrictiva para prevenir el acceso a menores de edad a las tecnologías previstas, pero al mismo tiempo para lograr en la población adulta el conocimiento de la información científica que respalda los beneficios a la salud al dejar por completo el uso de los cigarrillos convencionales y cambiarlos por una alternativa de Reducción de Daño, que científicamente se haya demostrado. Asimismo, en la aplicación de la norma, sabemos que las leyes de carácter altamente restrictivo traen siempre como consecuencia el crecimiento de mercados ilegales donde se expone a la población a daños más graves como el ejemplo de la reciente epidemia sbita de intoxicaciones pulmonares en EE. UU., lo que ocasiona un problema de Salud Pública aún más grave y la total falta de control de los Órganos del Estado.</p> <p>Finalmente, la validez axiológica se refiere a la legitimidad de la norma. Nada es más legítimo que basar una construcción normativa teniendo en mente en primer lugar al receptor de la norma: en el caso concreto al fumador, que en la actualidad carece de alternativas que funcionen para dejar la dependencia a las formas de consumo de nicotina más dañinas como lo son los cigarrillos convencionales. La justificación de la norma tiene necesariamente que presentarse con bases de conocimiento demostradas que sustenten tanto las pretensiones de la norma como sus fines teleológicos. Insertar y fomentar el concepto de reducción del Daño en la Ley General para el Control del Tabaco tiene un objeto social claro de incidir en la mejora de la salud pública buscando que los medios menos dañinos sean incorporados a la vida de aquellas personas con dependencia al cigarrillo y al mismo tiempo sean alejadas de los menores que por ley no deben tener acceso ni al cigarrillo, ni a estas nuevas tecnologías.</p> <p>Además de los Derechos Fundamentales de la Libre Determinación del Individuo y el Acceso a la Información, la presente propuesta reconoce la clara necesidad de hacer valer el Principio de Proporcionalidad inherente a nuestro sistema jurídico. Este Principio es incorporado a la presente propuesta en dos aspectos: Por un lado, las restricciones al cigarrillo convencional tienen una justificada base científica derivada de los daños que causa y que a lo largo de varios años han sido motivo de análisis y clara demostración por parte de diversos estudios que señalan puntualmente el daño que causa. No podría entonces justificarse de manera proporcional las mismas restricciones a tecnologías de daño reducido, cuya base científica claramente demuestra el menor daño causado al</p>

<p>usuario y el nulo daño ocasionado a terceros. Por otro lado, se prevé sustentadamente que el incremento del uso de dispositivos de daño reducido tendría un impacto significativo en las finanzas del Estado al lograr disminuir los costos en la Salud Pública disminuyendo la base de enfermos derivados del uso del cigarro de tabaco combustible. Además, toda legislación se debe centrar específicamente en las personas, en este caso en los fumadores y en aquellos que han encontrado en las alternativas de consumo de nicotina una forma de ejercer su Derecho Primordial a la Salud.</p> <p><b>(9) POSIBLES IMPEDIMENTOS</b></p> <p>En cumplimiento de lo ordenado por el artículo 291 de la Ley 5ª de 1992, a continuación se señalan las razones por las cuales el presente Proyecto de Ley podría generar conflictos de intereses o beneficios directos que puedan resultar en impedimentos a los miembros del Congreso de la República.</p> <p>De acuerdo con lo establecido en el artículo 286 de la Ley 5ª de 1992, "se entiende como conflicto de interés una situación donde la discusión o votación de un proyecto de ley o acto legislativo o artículo, pueda resultar en un beneficio particular, actual y directo a favor del congresista". La misma norma dispone que un beneficio es particular cuando "otorga un privilegio o genera ganancias o crea indemnizaciones económicas o elimina obligaciones a favor del congresista de las que no gozan el resto de los ciudadanos. Modifique normas que afecten investigaciones penales, disciplinarias, fiscales o administrativas a las que se encuentre formalmente vinculado".</p> <p>El presente proyecto de ley tiene como fin regular el consumo de nicotina independientemente del método o dispositivo que se emplee para su consumo, lo que a su vez supone legislar sobre un mercado creciente que hasta el momento solo ha sido dominado por las leyes del mercado. En ese orden de ideas, la regulación que aquí se propone podría permitir que los dispositivos administradores o no de nicotina tengan mayor exposición y acogida en la sociedad colombiana, lo que se traduciría en beneficios económicos para quienes tengan negocios en ese mercado. De ahí que si algún congresista tiene actividades económicas ligadas a los productos que se pretenden regular, es posible que se configure un conflicto de interés y deba declararse impedido para participar en el trámite de esta iniciativa.</p> <p>Además de lo anterior, cada congresista habrá de revisar, en su caso particular, si existe otra razón que lo pueda llevar a declararse impedido para discutir y votar el presente proyecto de ley.</p> <p><b>REFERENCIAS</b></p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Instituto de Salud Pública de Inglaterra, "An evidence update", 19 de Agosto de 2015, disponible haciendo <a href="#">clic acá</a>.</li> <li>2. Ministerio de Salud y Protección Social, "Reduce Consumo de Tabaco en Colombia", 30 de mayo de 2018, disponible haciendo <a href="#">clic acá</a>.</li> <li>3. Rigotti, Nancy A, "Strategies to help a smoker who is struggling to quit", 17 de octubre de 2012, disponible haciendo <a href="#">clic acá</a>.</li> <li>4. Rodgman, A., y Perfetti, T.A., "The chemical components of tobacco and tobacco smoke", 2013, disponible haciendo <a href="#">clic acá</a>.</li> <li>5. <a href="https://www.eupati.eu/es/glossary/principio-de-beneficencia/">https://www.eupati.eu/es/glossary/principio-de-beneficencia/</a></li> <li>6. <a href="http://www.odc.gov.co/Portals/1/Docs/politDrogas/politica_nacional_consumo.pdf">http://www.odc.gov.co/Portals/1/Docs/politDrogas/politica_nacional_consumo.pdf</a></li> </ol>	<ol style="list-style-type: none"> <li>7. <a href="http://www.descentralizadrogas.gov.co/project/decreto-120-de-2010-medidas-sobre-consumo-de-alcohol/">http://www.descentralizadrogas.gov.co/project/decreto-120-de-2010-medidas-sobre-consumo-de-alcohol/</a></li> <li>8. <a href="https://www.minsalud.gov.co/sites/rid/Lists/BibliotecaDigital/RIDE/VS/ED/GCFI/1566%20SPA_10_04_2013.pdf">https://www.minsalud.gov.co/sites/rid/Lists/BibliotecaDigital/RIDE/VS/ED/GCFI/1566%20SPA_10_04_2013.pdf</a></li> <li>9. Jean-Francois Etter, profesor de salud pública y líder suizo de la investigación sobre el control del tabaco, disponibles haciendo <a href="#">clic acá</a>.</li> <li>10. Colegio Real de Médicos del Reino Unido, "Harm Reduction in nicotina addiction: helping people who can't quit", Octubre de 2007, disponible haciendo <a href="#">clic acá</a>.</li> <li>11. Organización Mundial de la Salud, "Electronic Nicotine Delivery Systems and Electronic Non-Nicotine Delivery Systems (ENDS/ENNDS)",</li> <li>12. Agosto de 2016, disponible haciendo <a href="#">clic acá</a>.</li> <li>13. <a href="https://www.fda.gov/news-events/press-announcements/fda-authorizes-marketing-iqos-tobacco-heating-system-reduced-exposure">https://www.fda.gov/news-events/press-announcements/fda-authorizes-marketing-iqos-tobacco-heating-system-reduced-exposure</a></li> <li>14. <a href="https://www.fda.gov/oc/foia/2022-06-Resolucion-1035-de-2022-Adopcion-Plan-Decenal-de-Salud-Publica.pdf">information?fbclid=IwAR0FkTCEpRUE56c2F2zcGV12eSgbHQflkxobgxn3f87C_UadKuC_mm4</a></li> <li>15. <a href="https://consultorsalud.com/wp-content/uploads/2022/06/Resolucion-1035-de-2022-Adopcion-Plan-Decenal-de-Salud-Publica.pdf">https://consultorsalud.com/wp-content/uploads/2022/06/Resolucion-1035-de-2022-Adopcion-Plan-Decenal-de-Salud-Publica.pdf</a></li> </ol> <p>Atentamente,</p>  <p><b>JORGE ENRIQUE BENEDETTI MARTELO</b> Senador de la República</p>
<p style="text-align: center;">Proyecto de Ley No. _____ DE 2022</p> <p style="text-align: center;"><b>"POR MEDIO DE LA CUAL SE REGULAN LOS PRODUCTOS DE TABACO CALENTADO, ADMINISTRACIÓN DE NICOTINA Y SIN NICOTINA Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES"</b></p> <p style="text-align: center;"><b>EL CONGRESO DE COLOMBIA</b></p> <p style="text-align: center;"><b>DECRETA:</b></p> <p><b>ARTÍCULO 1. OBJETO.</b> La presente Ley tiene por objeto regular el consumo de nicotina independientemente del método o dispositivo que se emplee para su consumo, así como implementar la política pública de reducción de riesgos y daños en relación con el consumo de nicotina, y generar una normatividad protectora de la población menor de edad de la mano con la prevención del consumo de nicotina por parte de esta población.</p> <p><b>ARTÍCULO 2. DEFINICIONES.</b> Para efectos de esta ley, adoptense las siguientes definiciones:</p> <p><b>Producto Alternativo:</b> Los productos alternativos de administración de nicotina que comprenden cualquier producto de consumo que, sin que exista combustión del producto, permitan a quien lo utiliza consumir nicotina por cualquier método, ya sea por la aspiración del vapor que genere su calentamiento, o bien al chuparlo, mascarlo, inhalarlo o administrarlo vía oral incluyendo en forma enunciativa a los líquidos de vapeo, productos de tabaco calentado, productos orales, nebulizadores e inhaladores.</p> <p><b>Reducción de riesgos y daños:</b> Todas las acciones en salud encaminadas a minimizar las consecuencias negativas previas, concomitantes y posteriores al consumo de sustancias psicoactivas dirigidas a personas mayores de edad consumidoras que no pueden o no quieren dejar de usar nicotinas tendientes a mejorar su calidad de vida.</p> <p><b>Prevención del consumo por parte de menores de edad:</b> Todas las acciones en salud encaminadas a prevenir, mitigar y erradicar el consumo de nicotina por parte de la población menor de edad.</p> <p><b>Nicotina:</b> Sustancia extraída del tabaco o de cualquier otra especie vegetal que la contenga, o sus sucedáneos producidos artificialmente. Comprende a la sustancia ya sea que naturalmente se encuentre en un producto de tabaco, o como ingrediente de un Producto Alternativo, sea en forma de nicotina base o de sales nicotínicas.</p> <p><b>Dispositivos para consumo de nicotina:</b> Por dispositivos se entenderá el conjunto de elementos necesarios para el consumo de nicotina, incluyendo, pero sin limitarse a: los elementos electrónicos, componentes, aditamentos, depósitos, accesorios, cartuchos, piezas reemplazables, desechables o reutilizables, y en general, todas las piezas o elementos necesarios para su funcionamiento. En conjunto y de forma individual, se entienden incluidos en la presente regulación.</p> <p><b>Sistemas Electrónicos de Administración de Nicotina (SEAN):</b> Dispositivo con una tecnología electrónica que se comercializa en forma individual o en forma conjunta con otros bienes y/o componentes (tales como, por ejemplo, baterías y cargadores), y que se utiliza como un sistema para calentar Soluciones Líquidas Contenedoras de Nicotina (SLCN) y/o Soluciones Líquidas Sin Nicotina (SLSN) a temperaturas inferiores a la temperatura de combustión, para liberar un vapor que puede ser o no contenedor de nicotina e inhalarse vía pulmonar.</p>	<p><b>Sistemas Electrónicos de Administración de Nicotina de Tanque Abierto (SEAN-A):</b> Dispositivos SEAN que se utilizan como sistemas para calentar una Solución Líquida Contenedora de Nicotina (SLCN) y/o Solución Líquida Sin Nicotina (SLSN) a temperaturas inferiores a la temperatura de combustión, para liberar un vapor que puede ser o no contenedor de nicotina. Se caracterizan por contener un tanque modificable abierto que almacena y calienta la solución líquida.</p> <p><b>Sistemas Electrónicos de Administración de Nicotina de Tanque Cerrado (SEAN-C):</b> Dispositivos SEAN que se utilizan como sistemas para calentar una Solución Líquida Contenedora de Nicotina (SLCN) y/o Solución Líquida Sin Nicotina (SLSN) a temperaturas inferiores a la temperatura de combustión, para liberar un vapor que puede ser o no contenedor de nicotina. Se caracterizan por estar diseñados para operar en conjunto con una solución líquida contenida en una cápsula o pod. Su funcionamiento o rendimiento no es modificable por parte del consumidor.</p> <p><b>Sistemas Electrónicos de Administración de Nicotina de Un Solo Uso (SEAN-D):</b> Dispositivos SEAN que se utilizan como sistemas para calentar una Solución Líquida Contenedora de Nicotina (SLCN) a temperaturas inferiores a la temperatura de combustión, para liberar un vapor contenedor de nicotina. Se caracterizan por ser dispositivos desechables de un solo uso, y por contener su sistema electrónico junto con la solución líquida en un sistema unificado.</p> <p><b>Soluciones Líquidas Contenedoras de Nicotina (SLCN):</b> Para efectos de lo dispuesto en esta Ley, entiéndase por Soluciones Líquidas Contenedoras de Nicotina (SLCN), aquella cantidad de fluidos líquidos, medida en mililitros, cualquiera que sea su forma de presentación, que contengan, entre otras sustancias, dosis controladas de nicotina y que, al calentarse controladamente sin generar combustión mediante, Sistemas Electrónicos de Administración de Nicotina de Tanque Abierto (SEAN-A), Sistemas Electrónicos de Administración de Nicotina de Tanque Cerrado (SEAN-C), y/o Sistemas Electrónicos de Administración de Nicotina de Un Solo Uso (SEAN-D) entregan dosis controladas de nicotina.</p> <p><b>Soluciones Líquidas Sin Nicotina (SLSN):</b> Para efectos de lo dispuesto en esta Ley, entiéndase por Soluciones Líquidas Sin Nicotina (SLSN), aquella cantidad de fluidos líquidos medida en mililitros, cualquiera que sea su forma de presentación, que esté destinada para ser calentada controladamente sin generar combustión a través del uso de Sistemas Electrónicos de Administración de Nicotina de Tanque Abierto (SEAN-A) y/o Sistemas Electrónicos de Administración de Nicotina de Tanque Cerrado (SEAN-C).</p> <p><b>Cápsula o pod:</b> Sistema contenedor de Solución Líquida Contenedora de Nicotina (SLCN) o Solución Líquida Sin Nicotina (SLSN) con una tecnología electrónica que se comercializa para uso en conjunto con dispositivos SEAN-C para calentar una solución líquida que puede o no contener nicotina, y así generar vapor inhalable vía pulmonar.</p> <p><b>Sistemas de Calentamiento de Tabaco (SCT):</b> Dispositivo con una tecnología electrónica que se comercializa en forma individual o en forma conjunta con otros bienes y/o componentes (tales como, por ejemplo, baterías y cargadores), y que se utiliza como un sistema para calentar Producto de Tabaco Calentado (PTC) a temperaturas inferiores a la temperatura de combustión, para liberar un aerosol contenedor de nicotina que puede inhalarse para entregar al cuerpo humano, vía pulmonar, dosis controladas de nicotina. Incluye los Sistemas de Calentamiento de Tabaco de múltiples usos y aquellos de usos limitados, reducidos y/o desechables.</p> <p><b>Producto de Tabaco Calentado (PTC):</b> Para efectos de lo dispuesto en esta Ley, entiéndase por Producto de Tabaco Calentado (PTC), aquella cantidad sólida de tabaco elaborado o de mezcla con</p>

<p>tabaco, medida en gramos, contenida en los productos que, sin importar su forma de presentación, se comercializan para ser objeto de calentamiento controlado sin generar combustión, entregando dosis controladas de nicotina al consumidor.</p> <p><b>SNUS:</b> Productos del tabaco destinados a entregar dosis controladas de nicotina mediante el uso oral, a través del cual se absorben saborizantes y nicotina de manera controlada. Los SNUS generalmente se presentan en pequeñas bolsas de uso oral y para su fabricación se utiliza tabaco picado no fermentado.</p> <p><b>Productos Modernos de Uso Oral (PMO):</b> Productos no derivados del tabaco destinados a entregar dosis controladas de nicotina mediante el uso oral, a través del cual se absorben saborizantes y nicotina de manera controlada. Los Productos Modernos de Uso Oral generalmente se presentan en pequeñas bolsas de uso oral, y para su fabricación se utiliza nicotina de origen vegetal o artificial.</p> <p><b>Aerosol o vapor:</b> Aerosol producido al calentar un líquido o tabaco que por lo general contiene nicotina, saborizantes y otras sustancias químicas que ayudan a producir el aerosol. Para el caso de las SLSN, dicho aerosol no es una sustancia contenedora de nicotina.</p> <p><b>Vapear:</b> El acto de inhalar y exhalar el aerosol generado por un dispositivo Sistema Electrónico de Administración de Nicotina de Tanque Abierto (SEAN-A), Sistemas Electrónicos de Administración de Nicotina de Tanque Cerrado (SEAN-C) y/o Sistemas Electrónicos de Administración de Nicotina de Un Solo Uso (SEAN-D).</p> <p><b>Empaque:</b> Es el envase o la envoltura en que se vende o muestra un Producto Alternativo para su venta al público, incluida la caja o cartón que contiene cajetillas más pequeñas o la que contenga el envase o recipiente de un producto líquido, Productos de Tabaco Calentado (PTC), bolsas de SNUS, gotas o cualquier sustancia que contenga nicotina.</p> <p><b>Exhibición:</b> Para efectos de lo dispuesto en esta ley, entiéndase por exhibición como una actividad connatural a los derechos del comerciante, cuya finalidad es dar a conocer un producto sin influir en las decisiones del consumidor, garantizando así que el acceso a productos alternativos esté destinado exclusivamente a mayores de edad.</p> <p><b>Promoción:</b> Para efectos de lo dispuesto en esta ley, y en concordancia con el Artículo 5. de la Ley 1480 de 2011 "Por medio de la cual se expide el Estatuto del Consumidor y se dictan otras disposiciones", entiéndase por promoción el ofrecimiento temporal de productos en condiciones especiales favorables o de manera gratuita como incentivo para el consumidor. Se entenderá también por promoción, el ofrecimiento de productos con un contenido adicional a la presentación habitual, en forma gratuita o a precio reducido, así como el que se haga por el sistema de incentivos al consumidor, tales como rifas, sorteos, concursos y otros similares, en dinero, en especie o con acumulación de puntos.</p> <p><b>Publicidad:</b> Para efectos de lo dispuesto en esta ley, y en concordancia con el Artículo 5. de la Ley 1480 de 2011 "Por medio de la cual se expide el Estatuto del Consumidor y se dictan otras disposiciones", entiéndase por publicidad toda forma y contenido de comunicación que tenga como finalidad influir en las decisiones de consumo.</p>	<p style="text-align: center;"><b>CAPÍTULO I</b></p> <p style="text-align: center;"><b>DISPOSICIONES SOBRE LA VENTA DE PRODUCTOS DE ADMINISTRACIÓN DE NICOTINA Y PRODUCTOS DE TABACO CALENTADO</b></p> <p><b>ARTÍCULO 3. PROHIBICIÓN DE VENDER PRODUCTOS DE TABACO CALENTADO, PRODUCTOS DE ADMINISTRACIÓN DE NICOTINA Y SIN NICOTINA A MENORES DE EDAD.</b> Prohíbese la venta y/o entrega bajo cualquier título de Sistemas Electrónicos de Administración de Nicotina de Tanque Abierto (SEAN-A), Sistemas Electrónicos de Administración de Nicotina de Tanque Cerrado (SEAN-C), Sistemas Electrónicos de Administración de Nicotina de Un Solo Uso (SEAN-D), Soluciones Líquidas Sin Nicotina (SLSN), Productos Modernos de Uso Oral (PMO), Soluciones Líquidas Contenedoras de Nicotina (SLCN), Sistemas de Calentamiento de Tabaco (SCT), Productos de Tabaco Calentado (PTC), SNUS y otros productos o dispositivos de administración oral de nicotina a menores de edad.</p> <p><b>PARÁGRAFO 1.</b> Es obligación de los vendedores de Sistemas Electrónicos de Administración de Nicotina de Tanque Abierto (SEAN-A), Sistemas Electrónicos de Administración de Nicotina de Tanque Cerrado (SEAN-C), Sistemas Electrónicos de Administración de Nicotina de Un Solo Uso (SEAN-D), Soluciones Líquidas Sin Nicotina (SLSN), Productos Modernos de Uso Oral (PMO), Soluciones Líquidas Contenedoras de Nicotina (SLCN), Sistemas de Calentamiento de Tabaco (SCT), Productos de Tabaco Calentado (PTC), SNUS y otros productos o dispositivos de administración oral de nicotina indicar bajo un anuncio claro y destacado al interior de su local, establecimiento o punto de venta la prohibición de la venta de productos de administración de nicotina y sin nicotina de que trata esta ley, a menores de edad. Este anuncio en ningún caso hará mención a marcas, empresas o fundaciones de empresas; ni empleará logotipos, símbolos o juegos de colores, que permitan identificar alguna de ellas.</p> <p>Será responsabilidad de los respectivos entes gremiales, en conjunto con los productores y los importadores, y en cumplimiento con los lineamientos del Ministerio de Salud y Protección Social, establecer parámetros técnicos de los anuncios que indicarán la prohibición de la venta de productos de administración de nicotina y sin nicotina a menores de edad.</p> <p><b>PARÁGRAFO 2.</b> Las autoridades competentes realizarán procedimientos de inspección, vigilancia y control a los puntos de venta, locales, o establecimientos con el fin de garantizar el cumplimiento de esta disposición.</p> <p><b>ARTÍCULO 4. EXHIBICIÓN DE PRODUCTOS ALTERNATIVOS.</b> El vendedor debe garantizar que los Sistemas Electrónicos de Administración de Nicotina de Tanque Abierto (SEAN-A), Sistemas Electrónicos de Administración de Nicotina de Tanque Cerrado (SEAN-C), Sistemas Electrónicos de Administración de Nicotina de Un Solo Uso (SEAN-D), Soluciones Líquidas Sin Nicotina (SLSN), Productos Modernos de Uso Oral (PMO), Soluciones Líquidas Contenedoras de Nicotina (SLCN), Sistemas de Calentamiento de Tabaco (SCT), Productos de Tabaco Calentado (PTC), SNUS y otros productos o dispositivos de administración oral de nicotina no estén ubicados al alcance de las personas desde los estantes de exhibición, evitando así el autoconsumo y el acceso a menores de edad. Para efectos de lo dispuesto en el presente artículo, la exhibición será entendida como actividad connatural a los derechos del comerciante, cuya finalidad es dar a conocer un producto sin influir en las decisiones del consumidor, y no como una actividad de carácter promocional o publicitaria.</p>
<p><b>ARTÍCULO 5.</b> Se prohíbe la fabricación, importación y comercialización de alimentos, dulces, refrigerios, juguetes u otros objetos que tengan forma de productos Sistemas Electrónicos de Administración de Nicotina de Tanque Abierto (SEAN-A), Sistemas Electrónicos de Administración de Nicotina de Tanque Cerrado (SEAN-C), Sistemas Electrónicos de Administración de Nicotina de Un Solo Uso (SEAN-D), Soluciones Líquidas Sin Nicotina (SLSN), Productos Modernos de Uso Oral (PMO), Soluciones Líquidas Contenedoras de Nicotina (SLCN), Sistemas de Calentamiento de Tabaco (SCT), Productos de Tabaco Calentado (PTC), SNUS y otros productos o dispositivos de administración oral de nicotina que puedan resultar atractivos para los menores de edad.</p> <p><b>ARTÍCULO 6. CONSUMO DE OTRAS SUSTANCIAS A TRAVÉS DE PRODUCTOS ALTERNATIVOS.</b> Las disposiciones presentadas en los artículos 3, 4, 14, 15, 17, 18, 19, 20, 21, 22, 23 serán igualmente aplicables para los productos SEAN-A, SEAN-C y SEAN-D en el caso de consumo de Cannabidiol (CBD) a través de soluciones líquidas para vapeo, independientemente de su forma de presentación.</p> <p style="text-align: center;"><b>CAPÍTULO II</b></p> <p style="text-align: center;"><b>DISPOSICIONES PARA PREVENIR EL CONSUMO DE PRODUCTOS SEAN, SLCN, SCT, PTC, SNUS Y OTROS PRODUCTOS O DISPOSITIVOS DE TABACO CALENTADO, ADMINISTRACIÓN ORAL DE NICOTINA EN MENORES DE EDAD Y POBLACIÓN NO FUMADORA Y ESTRATEGIAS DE REDUCCIÓN DEL RIESGO Y EL DAÑO EN POBLACIÓN CONSUMIDORA</b></p> <p><b>ARTÍCULO 7. POLÍTICAS DE SALUD PÚBLICA DE CONTROL DE CONSUMO DE NICOTINA.</b> El Ministerio de Salud y Protección Social formulará, aplicará, actualizará periódicamente y revisará estrategias, planes y programas nacionales multisectoriales integrales de control del uso y consumo de productos Sistemas Electrónicos de Administración de Nicotina de Tanque Abierto (SEAN-A), Sistemas Electrónicos de Administración de Nicotina de Tanque Cerrado (SEAN-C), Sistemas Electrónicos de Administración de Nicotina de Un Solo Uso (SEAN-D), Soluciones Líquidas Sin Nicotina (SLSN), Productos Modernos de Uso Oral (PMO), Soluciones Líquidas Contenedoras de Nicotina (SLCN), Sistemas de Calentamiento de Tabaco (SCT), Productos de Tabaco Calentado (PTC), SNUS y otros productos o dispositivos de administración oral de nicotina a la población en general, correspondientes a la política de salud pública que se haya estipulado e implementarán estrategias para propender por la eliminación y reducción de consumo de nicotina independientemente del método o dispositivo que se emplee para su consumo, y revisar las alternativas que la ciencia proporcione para la reducción del riesgo y el daño para las personas mayores de edad que no pueden o no quieren dejar de consumir nicotina.</p> <p>El Ministerio de Salud y Protección Social diseñará e incorporará dentro del Plan Nacional de Salud Pública, las estrategias y acciones para identificar y promover la atención y demanda de servicios de cesación del consumo de productos de inhalación de nicotina independientemente del método o dispositivo que se emplee para su consumo, y/o la orientación a los ciudadanos consumidores a estrategias de riesgo reducido que minimicen o supriman los impactos del consumo de productos de inhalación independientemente del método o dispositivo que se emplee para su consumo.</p> <p><b>ARTÍCULO 8. CAPACITACIÓN A PERSONAL FORMATIVO.</b> El Ministerio de Salud y Protección Social formulará y promulgará los programas, planes y estrategias encaminados a capacitar sobre las estrategias de eliminación y reducción de consumo de nicotina y productos alternativos y de riesgo reducido; al igual que estrategias de reducción de riesgos y daños vigentes a</p>	<p>personas tales como: profesionales de la salud, trabajadores de la comunidad, asistentes sociales, profesionales de la comunicación, educadores, así como a los servidores públicos en general sobre las consecuencias del consumo de nicotina. Asimismo, comunicará los riesgos y consecuencias de los distintos métodos de consumo, de acuerdo con la evidencia científica disponible.</p> <p><b>ARTÍCULO 9. INCLUSIÓN DEL ENFOQUE DE REDUCCIÓN DE RIESGOS Y DAÑOS EN LAS OFERTAS DE ATENCIÓN FRENTE AL CONSUMO DE NICOTINA.</b> Se incluirán en todas las acciones orientadas a controlar, reducir y cesar el consumo de nicotina el enfoque de reducción de riesgos y daños que en ningún caso reemplazará las estrategias de prevención y cesación del consumo de tabaco, sino que las complementará como una opción de abordaje reconocidas en la ley, planes de desarrollo y políticas públicas como una estrategia para reducir los impactos negativos del consumo en aquellas personas adultas que no pueden o no quieren dejar de consumir nicotina.</p> <p><b>PARÁGRAFO 1.</b> Los documentos y estrategias que se diseñen para la inclusión del enfoque de reducción de riesgos y daños frente al consumo de nicotina, estarán orientadas y disponibles para los mayores de edad que sean consumidores de tabaco y/o de productos Sistemas Electrónicos de Administración de Nicotina de Tanque Abierto (SEAN-A), Sistemas Electrónicos de Administración de Nicotina de Tanque Cerrado (SEAN-C), Sistemas Electrónicos de Administración de Nicotina de Un Solo Uso (SEAN-D), Soluciones Líquidas Sin Nicotina (SLSN), Productos Modernos de Uso Oral (PMO), Soluciones Líquidas Contenedoras de Nicotina (SLCN), Sistemas de Calentamiento de Tabaco (SCT), Productos de Tabaco Calentado (PTC), SNUS y otros productos o dispositivos de administración oral de nicotina. Estas estrategias no estarán orientadas a la población en general, ni para la población no consumidora.</p> <p><b>ARTÍCULO 10. PARTICIPACIÓN Y DERECHOS DE LAS PERSONAS CONSUMIDORAS.</b> El Gobierno nacional deberá establecer los mecanismos necesarios para garantizar la participación amplia y suficiente de las personas consumidoras de nicotina, ya sea por combustión o sin esta, en el diseño, implementación y evaluación de programas y proyectos enfocados en la prevención, reducción de riesgos y daños, y cesación del consumo. Ninguna acción para tratar el consumo de nicotina debe ir en contra de la voluntad de las personas consumidoras, y debe contar con la aprobación explícita previo conocimiento de las consecuencias de dicha alternativa.</p> <p><b>ARTÍCULO 11. PROGRAMAS DE EDUCACIÓN PREVENTIVA EN MEDIOS DE COMUNICACIÓN MASIVA A CARGO DE LA NACIÓN.</b> La Comisión de Regulación de Comunicaciones destinará en forma gratuita y rotatoria espacios para la utilización por parte de las entidades públicas, orientados a la emisión de mensajes de prevención del consumo de productos de administración de nicotina, en los horarios de alta sintonía en televisión por los medios ordinarios y canales por suscripción, en los espacios legalmente reservados para uso estatal. De igual manera se deberá realizar la destinación de espacios que estén a cargo de la Nación para la difusión del mismo tipo de mensajes por emisoras radiales.</p> <p><b>ARTÍCULO 12. OBLIGACIÓN DE LAS ENTIDADES TERRITORIALES.</b> Corresponde a los Gobernadores y alcaldes y a las Secretarías Departamentales, Distritales y Municipales de Salud lo siguiente:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>Difundir, en el ámbito de su jurisdicción, las medidas establecidas en la presente ley;</li> <li>Desarrollar, dentro de la red de Instituciones Prestadoras de Salud, campañas de educación sobre los efectos nocivos del consumo de productos alternativos y sobre los efectos nocivos y las</li> </ol>

<p>estrategias de reducción de daño que pueden ayudar a este grupo de ciudadanos a minimizar los daños causados por el consumo del tabaco.</p> <p><b>ARTÍCULO 13. CAMPAÑAS DE PROMOCIÓN DE REDUCCIÓN DE DAÑOS PARA CONSUMIDORES.</b> Será responsabilidad del Gobierno Nacional, apoyado en las organizaciones de sociedad civil, la comunidad científica y la academia, implementar campañas de información y educación a la población sobre los efectos nocivos del consumo de tabaco o la exposición al humo de tabaco ambiental.</p> <p>Para poner en práctica las acciones de las campañas para la promoción de la reducción de riesgos y daños del tabaquismo, se tendrán en cuenta los siguientes aspectos:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. La generación y la evaluación de toda la evidencia científica disponible sobre los efectos del consumo de nicotina a través de las diversas formas que existan, diferenciando los particulares riesgos que cada una implique.</li> <li>2. La educación a la familia para prevenir el consumo de nicotina por parte de niños y adolescentes;</li> <li>3. La cooperación científica, técnica, jurídica y prestación de asesoramiento especializado.</li> </ol> <p style="text-align: center;"><b>CAPÍTULO III</b></p> <p style="text-align: center;"><b>DISPOSICIONES RELATIVAS A LA PUBLICIDAD Y EMPAQUETADO DE PRODUCTOS DE TABACO CALENTADO Y DE ADMINISTRACIÓN CON Y SIN NICOTINA</b></p> <p><b>ARTÍCULO 14. EMPAQUETADO Y ETIQUETADO.</b> El empaquetado y etiquetado de Sistemas Electrónicos de Administración de Nicotina de Tanque Abierto (SEAN-A), Sistemas Electrónicos de Administración de Nicotina de Tanque Cerrado (SEAN-C), Sistemas Electrónicos de Administración de Nicotina de Un Solo Uso (SEAN-D), Soluciones Líquidas Sin Nicotina (SLSN), Productos Modernos de Uso Oral (PMO), Soluciones Líquidas Contenedoras de Nicotina (SLCN), Sistemas de Calentamiento de Tabaco (SCT), Productos de Tabaco Caleitado (PTC), SNUS y otros productos o dispositivos de administración oral de nicotina no podrán ser dirigidos a menores de edad o sugerir que vapear contribuye al éxito atlético, deportivo, la popularidad, al éxito profesional o al éxito sexual.</p> <p><b>PARÁGRAFO 1.</b> Al ser productos contenedores de nicotina, en todos los Sistemas Electrónicos de Administración de Nicotina de Un Solo Uso (SEAN-D), Productos Modernos de Uso Oral (PMO), Soluciones Líquidas Contenedoras de Nicotina (SLCN), Productos de Tabaco Caleitado (PTC) y SNUS se deberá expresar clara e inequívocamente, en el texto, según sea el caso las frases de advertencia que adviertan que diga: "Este producto contiene nicotina, sustancia altamente adictiva. Manténgase fuera del alcance de los niños." Para el caso de los Sistemas Electrónicos de Administración de Nicotina de Tanque Abierto (SEAN-A), Sistemas Electrónicos de Administración de Nicotina de Tanque Cerrado (SEAN-C) y Soluciones Líquidas Sin Nicotina (SLSN) la advertencia deberá decir: "Manténgase fuera del alcance de los niños".</p> <p>En el caso de los productos SEAN-D, SLCN, SLSN, PTC, PMO y SNUS se deberán especificar en la superficie de una (1) de las dos (2) caras principales del empaque, todas las sustancias contenidas en dichos productos, incluyendo el contenido exacto de nicotina.</p> <p><b>PARÁGRAFO 2.</b> Las condiciones de los empaques de los Sistemas Electrónicos de Administración de Nicotina de Tanque Abierto (SEAN-A), Sistemas Electrónicos de Administración de Nicotina de Tanque Cerrado (SEAN-C), Sistemas Electrónicos de</p>	<p>Administración de Nicotina de Un Solo Uso (SEAN-D), Soluciones Líquidas Sin Nicotina (SLSN), Productos Modernos de Uso Oral (PMO), Soluciones Líquidas Contenedoras de Nicotina (SLCN), Sistemas de Calentamiento de Tabaco (SCT), Productos de Tabaco Caleitado (PTC) y SNUS mencionadas previamente y que se comercialicen en el país serán las mencionadas a continuación.</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Deben aparecer en la superficie de una (1) de las dos (2) caras principales del empaque, ocupando el 10% de dicha cara.</li> <li>2. El texto presente en el empaquetado y etiquetado de estos productos deberá ser legible y será en castellano.</li> </ol> <p><b>PARÁGRAFO 3.</b> Todas las cajas y empaques de Sistemas Electrónicos de Administración de Nicotina de Tanque Abierto (SEAN-A), Sistemas Electrónicos de Administración de Nicotina de Tanque Cerrado (SEAN-C), Sistemas Electrónicos de Administración de Nicotina de Un Solo Uso (SEAN-D), Soluciones Líquidas Sin Nicotina (SLSN), Productos Modernos de Uso Oral (PMO), Soluciones Líquidas Contenedoras de Nicotina (SLCN), Sistemas de Calentamiento de Tabaco (SCT), Productos de Tabaco Caleitado (PTC) y SNUS utilizados para la entrega del producto al consumidor final, importados para ser comercializados en Colombia deberán incluir estas mismas condiciones.</p> <p><b>PARÁGRAFO TRANSITORIO.</b> Se concede un plazo de un año a partir de la vigencia de esta ley para aplicar el contenido de este artículo.</p> <p><b>ARTÍCULO 15. CONTENIDO EN LOS MEDIOS DE COMUNICACIÓN DIRIGIDOS AL PÚBLICO EN GENERAL.</b> Ninguna persona natural o jurídica, de hecho, o de derecho podrá promocionar productos Sistemas Electrónicos de Administración de Nicotina de Tanque Abierto (SEAN-A), Sistemas Electrónicos de Administración de Nicotina de Tanque Cerrado (SEAN-C), Sistemas Electrónicos de Administración de Nicotina de Un Solo Uso (SEAN-D), Soluciones Líquidas Sin Nicotina (SLSN), Productos Modernos de Uso Oral (PMO), Soluciones Líquidas Contenedoras de Nicotina (SLCN), Sistemas de Calentamiento de Tabaco (SCT), Productos de Tabaco Caleitado (PTC), SNUS y otros productos o dispositivos de administración oral de nicotina en radio, televisión, cine, medios escritos como boletines, periódicos, revistas, producciones teatrales y discos compactos en horarios de audiencia de menores de edad. Para el caso de funciones musicales en vivo o grabadas, video o filmes comerciales y discos de video digital debe garantizarse la mayoría de edad de la audiencia, independientemente de la hora de transmisión. El productor / importador deberá incluir una advertencia en estos medios, en la que se mencione: "Producto exclusivo para mayores de edad. Contiene nicotina, la cual es adictiva".</p> <p><b>PARÁGRAFO 1.</b> El contenido en medios digitales de comunicación y redes sociales deberá estar dirigido exclusivamente a mayores de edad, y es obligación del productor / importador garantizar que solo esta población pueda acceder a este tipo de contenido.</p> <p><b>ARTÍCULO 16. PUBLICIDAD EN VALLAS Y SIMILARES.</b> La fijación de vallas, pancartas, murales, afiches, carteles o similares móviles o fijos relacionados con la publicidad de Sistemas Electrónicos de Administración de Nicotina de Un Solo Uso (SEAN-D), Productos Modernos de Uso Oral (PMO), Soluciones Líquidas Contenedoras de Nicotina (SLCN), Productos de Tabaco Caleitado (PTC) y SNUS deberá estar dirigida a mayores de edad, e incluir un mensaje de advertencia en el que se mencione: "Este producto contiene nicotina, sustancia altamente adictiva. Manténgase fuera del alcance de los niños". Para el caso de los Sistemas Electrónicos de Administración de Nicotina de Tanque Abierto (SEAN-A), Sistemas Electrónicos de</p>
<p>Administración de Nicotina de Tanque Cerrado (SEAN-C), Soluciones Líquidas Sin Nicotina (SLSN) y Sistemas de Calentamiento de Tabaco (SCT) el productor y/o el importador deberá incluir un mensaje de advertencia en el que se mencione: "Manténgase fuera del alcance de los niños".</p> <p style="text-align: center;"><b>CAPÍTULO IV</b></p> <p style="text-align: center;"><b>DISPOSICIONES PARA REGULAR LAS ACCIONES DE PROMOCIÓN Y PATROCINIO DE PRODUCTOS DE TABACO CALENTADO Y ADMINISTRACIÓN CON O SIN NICOTINA</b></p> <p><b>ARTÍCULO 17. FORMACIÓN E INFORMACIÓN A CONSUMIDORES ADULTOS.</b> Se podrá brindar a toda persona adulta consumidora de nicotina la información necesaria de todos los medios de cesación tabáquica y de consumo de métodos para reducción de riesgos y daños de nicotina, así como sus riesgos, para que opten por la opción que consideren más adecuada. Esta formación e información no podrá efectuarse por medios masivos ni formas indiscriminadas, pues deberá estar dirigida exclusivamente a consumidores actuales, y de ninguna manera podrá dirigirse a públicos en general ni a personas no consumidoras para inducirles a iniciarse en el consumo.</p> <p><b>ARTÍCULO 18. REGULACIÓN DEL PATROCINIO DE EVENTOS.</b> Para los Sistemas Electrónicos de Administración de Nicotina de Tanque Abierto (SEAN-A), Sistemas Electrónicos de Administración de Nicotina de Tanque Cerrado (SEAN-C), Sistemas Electrónicos de Administración de Nicotina de Un Solo Uso (SEAN-D), Soluciones Líquidas Sin Nicotina (SLSN), Productos Modernos de Uso Oral (PMO), Soluciones Líquidas Contenedoras de Nicotina (SLCN), Sistemas de Calentamiento de Tabaco (SCT), Productos de Tabaco Caleitado (PTC), SNUS y otros productos de administración oral de nicotina el productor, importador y el comercializador deben: a) garantizar que estas áreas de patrocinio tengan acceso exclusivamente para mayores de edad; y b) incluir en estas áreas un mensaje de advertencia en el que se mencione: "Producto exclusivo para mayores de edad. Contiene nicotina, la cual es adictiva".</p> <p style="text-align: center;"><b>CAPÍTULO V</b></p> <p style="text-align: center;"><b>DISPOSICIONES PARA GARANTIZAR LOS DERECHOS DE LAS PERSONAS NO CONSUMIDORAS FRENTE AL CONSUMO DE PRODUCTOS ALTERNATIVOS Y PRODUCTOS DE TABACO</b></p> <p><b>ARTÍCULO 19. DERECHOS DE LAS PERSONAS NO CONSUMIDORAS.</b> Constituyen derechos de las personas no consumidoras, entre otros, los siguientes:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Respirar aire puro, y libre del aerosol de los Sistemas Electrónicos de Administración de Nicotina de Tanque Abierto (SEAN-A), Sistemas Electrónicos de Administración de Nicotina de Tanque Cerrado (SEAN-C), Sistemas Electrónicos de Administración de Nicotina de Un Solo Uso (SEAN-D), Soluciones Líquidas Sin Nicotina (SLSN), Productos Modernos de Uso Oral (PMO), Soluciones Líquidas Contenedoras de Nicotina (SLCN), Sistemas de Calentamiento de Tabaco (SCT), Productos de Tabaco Caleitado (PTC) y otros o dispositivos de administración oral de nicotina.</li> <li>2. Exigir que se respeten sus derechos, y se impida el uso de los dispositivos Sistemas Electrónicos de Administración de Nicotina de Tanque Abierto (SEAN-A), Sistemas Electrónicos de Administración de Nicotina de Tanque Cerrado (SEAN-C), Sistemas Electrónicos de Administración de Nicotina de Un Solo Uso (SEAN-D), Soluciones Líquidas Sin Nicotina (SLSN), Productos Modernos de Uso Oral (PMO), Soluciones Líquidas Contenedoras de Nicotina (SLCN),</li> </ol>	<p>Sistemas de Calentamiento de Tabaco (SCT), Productos de Tabaco Caleitado (PTC), SNUS y otros productos o dispositivos de administración oral de nicotina en sitios en donde su consumo se encuentre prohibido por la presente ley, así como exigir del propietario, representante legal, gerente, administrador o responsable a cualquier título del respectivo negocio o establecimiento, se comine al o a los autores de tales conductas a suspender de inmediato el consumo de los mismos, permitiendo su consumo exclusivamente en los sitios dispuestos para tal fin y en concordancia con la presente ley.</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>3. Acudir ante la autoridad competente en defensa de sus derechos como no veador y a exigir la protección de los mismos.</li> <li>4. Exigir la divulgación de la prohibición de venta de estos dispositivos a menores de edad.</li> <li>5. Informar a la autoridad competente el incumplimiento de lo previsto en la presente ley.</li> </ol> <p><b>ARTÍCULO 20. REGULACIÓN DE LOS ESPACIOS DONDE SE PUEDEN USAR LOS DISPOSITIVOS DE TABACO CALENTADO Y DE ADMINISTRACIÓN DE NICOTINA Y SIN NICOTINA.</b> Defínense en el presente artículo los espacios en los cuales estará permitido usar los dispositivos Sistemas Electrónicos de Administración de Nicotina de Tanque Abierto (SEAN-A), Sistemas Electrónicos de Administración de Nicotina de Tanque Cerrado (SEAN-C), Sistemas Electrónicos de Administración de Nicotina de Un Solo Uso (SEAN-D), Soluciones Líquidas Sin Nicotina (SLSN), Productos Modernos de Uso Oral (PMO), Soluciones Líquidas Contenedoras de Nicotina (SLCN), Sistemas de Calentamiento de Tabaco (SCT), Productos de Tabaco Caleitado (PTC) y SNUS.</p> <p>Podrá permitirse el uso de Sistemas Electrónicos de Administración de Nicotina de Tanque Abierto (SEAN-A), Sistemas Electrónicos de Administración de Nicotina de Tanque Cerrado (SEAN-C), Sistemas Electrónicos de Administración de Nicotina de Un Solo Uso (SEAN-D), Soluciones Líquidas Sin Nicotina (SLSN), Productos Modernos de Uso Oral (PMO), Soluciones Líquidas Contenedoras de Nicotina (SLCN), Sistemas de Calentamiento de Tabaco (SCT), Productos de Tabaco Caleitado (PTC) y SNUS en lugares de uso exclusivo de mayores de edad tales como: bares, restaurantes, tiendas, tiendas especializadas de productos de administración con y sin nicotina, ferias, festivales, discotecas, hoteles, pubs, casinos y eventos de manera masiva en los cuales asistan exclusivamente mayores de edad.</p> <p>Prohíbese el uso de los Sistemas Electrónicos de Administración de Nicotina de Tanque Abierto (SEAN-A), Sistemas Electrónicos de Administración de Nicotina de Tanque Cerrado (SEAN-C), Sistemas Electrónicos de Administración de Nicotina de Un Solo Uso (SEAN-D), Soluciones Líquidas Sin Nicotina (SLSN), Productos Modernos de Uso Oral (PMO), Soluciones Líquidas Contenedoras de Nicotina (SLCN), Sistemas de Calentamiento de Tabaco (SCT), Productos de Tabaco Caleitado (PTC) y SNUS en: a) Los interiores de entidades de salud. b) en el interior de las instalaciones de instituciones de educación formal y no formal, en todos sus niveles. c) Museos y bibliotecas d) Los medios de transporte de servicio público, oficial, escolar, mixto. e) Dentro de las instalaciones de entidades públicas y áreas de atención al público y salas de espera de cualquier entidad pública y privada. f) Áreas en donde los productos de administración con y sin nicotina generen un alto riesgo de combustión por la presencia de materiales inflamables, tal como estaciones de gasolina, sitios de almacenamiento de combustibles o materiales explosivos. g) en general, cualquier espacio o evento en el que haya presencia de menores de edad o similares.</p>

**PARÁGRAFO.** Las autoridades sanitarias vigilarán el cumplimiento de este artículo, en coordinación con las autoridades de policía y demás autoridades de control.

**ARTÍCULO 21. OBLIGACIONES.** Los propietarios, empleadores y administradores de los lugares a los que hace referencia el artículo 20 tienen la siguiente obligación: Velar por el cumplimiento de la habitabilidad de espacios, restricciones y prohibiciones establecidas en la presente ley, con el fin de proteger los derechos de las personas no consumidoras.

**CAPÍTULO VI**

**DISPOSICIONES FINALES**

**ARTÍCULO 22. SANCIONES.** El incumplimiento de lo dispuesto en la presente ley que resulte sancionable por el Código de Policía vigente dará lugar a la imposición de Multa General Tipo 1 (4 salarios mínimos diarios legales vigentes), por parte de las autoridades de policía y en los términos establecidos en el Código de Policía, Ley 1801 de 2016.

El incumplimiento de las disposiciones contenidas en los artículos 12, 13, 14, 15, 16, 17, 18, 19 y 20 de la presente ley, dará lugar a la imposición de las sanciones establecidas en el artículo 61 del Estatuto del Consumidor, por parte de la Superintendencia de Industria y Comercio y de conformidad con el procedimiento establecido en los artículos 47 y subsiguientes del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, Ley 1437 de 2011.

**ARTÍCULO 23. VIGENCIA Y DEROGATORIAS.** La presente Ley rige a partir de su promulgación y deroga las disposiciones que le sean contrarias.

Atentamente,

  
**JORGE ENRIQUE BENEDETTI MARTELO**  
Senador de la República

**SENADO DE LA REPÚBLICA**

Secretaría General (Art. 139 y 99 Ley 5ª de 1.992)

El día 11 del mes Nov del año 2022

se radicó en este despacho el proyecto de ley

Nº 242 Acto Legislativo N° \_\_\_\_\_, con todos y

cada uno de los requisitos constitucionales y legales

por: Hs: Jorge Enrique Benedetti Martelo

  
SECRETARIO GENERAL

**SECCIÓN DE LEYES**

**SENADO DE LA REPÚBLICA – SECRETARÍA GENERAL – TRAMITACIÓN LEYES**

Bogotá D.C., 11 de noviembre de 2022

Señor Presidente:

Con el fin de repartir el Proyecto de Ley No.242/22 Senado "POR MEDIO DE LA CUAL SE REGULAN LOS PRODUCTOS DE TABACO CALENTADO, ADMINISTRACIÓN DE NICOTINA Y SIN NICOTINA Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES", me permito remitir a su despacho el expediente de la mencionada iniciativa, presentada el día de hoy ante la Secretaría General del Senado de la República por el Honorable Senador JORGE ENRIQUE BENEDETTI MARTELO. La materia de qué trata el mencionado Proyecto de Ley es competencia de la Comisión **SÉPTIMA** Constitucional Permanente del Senado de la República, de conformidad con las disposiciones Constitucionales y Legales.

**GREGORIO ELJACH PACHECO**  
Secretario General

**PRESIDENCIA DEL H. SENADO DE LA REPÚBLICA – NOVIEMBRE 11 DE 2022**

De conformidad con el informe de Secretaría General, dese por repartido el precitado Proyecto de Ley a la Comisión **SÉPTIMA** Constitucional y envíese copia del mismo a la Imprenta Nacional para que sea publicado en la Gaceta del Congreso.

**CÚMPLASE**

**EL PRESIDENTE DEL HONORABLE SENADO DE LA REPÚBLICA**

**ROY LEONARDO BARRERAS MONTEALEGRE**

**SECRETARIO GENERAL DEL HONORABLE SENADO DE LA REPÚBLICA**

**GREGORIO ELJACH PACHECO**

PROYECTO DE LEY NÚMERO 245 DE 2022 SENADO

por medio de la cual se garantizan los recursos para la inversión, el funcionamiento, el mantenimiento, la promoción, planificación y fomento de programas, ciclos de formación, organismos del Sistema Nacional del Deporte, escuelas e infraestructura deportiva del fútbol femenino, se modifica la Ley 2023 de 2020 y se dictan otras disposiciones.

PROYECTO DE LEY No. \_\_\_\_\_ DE 2022 SENADO

"Por medio de la cual se garantizan los recursos para la inversión, el funcionamiento y mantenimiento, la promoción, planificación y fomento de programas, ciclos de formación, organismos del sistema nacional del deporte, escuelas e infraestructura deportiva del fútbol femenino, se modifica la Ley 2023 de 2020 y se dictan otras disposiciones"

EL CONGRESO DE COLOMBIA

DECRETA

ARTÍCULO 1. OBJETO. La presente ley tiene como objeto garantizar el financiamiento estatal de los recursos necesarios para el óptimo funcionamiento e inversión del fútbol femenino, tanto en la promoción, planificación y fomento de programas y ciclos de formación, como de las instituciones, escuelas e infraestructura deportiva para el fútbol femenino, en el nivel nacional y territorial.

ARTÍCULO 2. AMBITO DE APLICACIÓN. La presente ley se aplica a todos aquellos organismos que integran el Sistema Nacional del Deporte, así como a las escuelas, academias, instituciones, clubes, ligas, federaciones y divisiones que implementen programas, ciclos deportivos y competencias de fútbol femenino, así como a las asambleas departamentales, concejos municipales y distritales que administran la Tasa Prodeporte y Recreación en cada una de sus jurisdicciones.

ARTÍCULO 3. PRINCIPIOS RECTORES PARA LA PROMOCIÓN Y FOMENTO DEL FÚTBOL FEMENINO. Los diferentes actores, sean estas instituciones públicas o privadas que hacen parte del sistema y proceso de formación, planificación y acciones para el fomento, promoción e implementación del fútbol femenino, se regirán por los principios fundamentales consagrados en la ley 181 de 1995 "Por el cual se dictan disposiciones para el fomento del deporte, la recreación, el aprovechamiento del tiempo libre y la educación física y se crea el Sistema Nacional del Deporte", así como por los siguientes principios:

Igualdad y prohibición de discriminación por razón de sexo. Respeto por la dignidad humana de todas las personas, sin importar su condición de sexo o género, reivindicando la igualdad de las mujeres y la eliminación de todas las formas de discriminación en el acceso a sus derechos fundamentales, a la participación efectiva en el deporte y recreación, así como en el desarrollo de habilidades profesionales y laborales en la formación y práctica deportiva del fútbol femenino, como herramienta de cambio social con el empoderamiento de las niñas

y mujeres para que disfruten las oportunidades dentro y fuera del césped, como fuente de desarrollo, crecimiento personal y promoción de valores democráticos.

Igualdad en accesibilidad. Cada organismo e institución debe velar para hacer del fútbol femenino un deporte igual de accesible en clubes, escuelas, academias, ligas, federaciones y divisiones para niñas y mujeres.

Protección de las niñas y mujeres. Garantizar que el fútbol femenino como profesión y afición tenga los más altos estándares éticos de integridad, equidad de género y cuidado de las menores de edad y mujeres dentro de la formación y práctica del fútbol femenino, mediante políticas de cero tolerancia con el abuso, explotación, acoso, discriminación o violencia.

Transparencia y Rendición de Cuentas. Velar porque el manejo de recursos para la inversión y el funcionamiento del fútbol femenino se de en condiciones de transparencia, garantizando acceso a la información y publicidad en las etapas de ejecución de los recursos, así como propiciando escenarios para la rendición de cuentas sobre funcionamiento e inversión.

Buena gobernanza. Velar porque las estructuras organizativas y procesos dentro del fútbol femenino desarrollen los objetivos y direccionamiento estratégico, el monitoreo de un buen desempeño de las deportistas, y el fortalecimiento de políticas públicas reglamentarias contra la corrupción.

ARTICULO 4. CARACTERIZACIÓN DEL FÚTBOL FEMENINO. Con el fin de garantizar un financiamiento estatal sostenible del fútbol femenino, los diferentes organismos del Sistema Nacional del Deporte, deberán recolectar, registrar y consolidar la información existente en el territorio nacional acerca de esta disciplina deportiva, a fin de establecer la necesidad de financiamiento o cofinanciamiento con cargo a los recursos provenientes del Presupuesto General de la Nación.

ARTICULO 5. FUENTES DE FINANCIAMIENTO. La disciplina deportiva del fútbol femenino, además de los aportes, donaciones, alianzas y contribuciones de naturaleza privada, tendrá las siguientes fuentes de financiamiento:

- 1. Los recursos provenientes del Presupuesto General de la Nación que tengan dicha destinación específica.
2. El porcentaje mínimo de financiación, en cada contrato o convenio del Ministerio del Deporte, que financie o cofinancie el desarrollo de actividades a cargo de federaciones deportivas nacionales.
3. Porcentaje de la tarifa de la Tasa Prodeporte y Recreación establecida por las Asambleas Departamentales y Concejos Distritales y Municipales.
4. Emisión de la Estampilla para la promoción y fomento del fútbol femenino.

ARTÍCULO 6. Porcentaje mínimo de financiación, en cada contrato o convenio del Ministerio del Deporte, que financie o cofinancie el desarrollo de actividades a cargo de federaciones deportivas nacionales. Teniendo en cuenta las funciones del Ministerio del Deporte consagradas en el artículo 4º de la ley 1967 de 2019 "Por la cual se transforma el departamento administrativo del deporte, la recreación, la actividad física y el aprovechamiento del tiempo libre (Coldeportes) en el Ministerio del Deporte", se establece como porcentaje mínimo de financiamiento del deporte femenino el 40% de los recursos a ser aportados por el Ministerio del Deporte en cada uno de los contratos o convenios que suscriba el Ministerio, en los que se financie o cofinancie el desarrollo de actividades a cargo de federaciones deportivas nacionales.

Parágrafo. De los recursos que se destinen por el Ministerio del Deporte en cada uno de los contratos o convenios que suscriba para financiar o cofinanciar el desarrollo de actividades a cargo de federaciones deportivas nacionales, el 10% tendrá como destinación específica el financiamiento del fútbol femenino.

ARTICULO 7. FONDO DE FINANCIACION DEL FÚTBOL FEMENINO. Créase el Fondo Nacional de Financiación del Fútbol Femenino, mediante el cual se administran, recaudan y giran, los recursos obtenidos a través de las fuentes de financiamiento contempladas en los numerales 1 y 2 del artículo 5º de la presente ley.

Este Fondo de Financiación será administrado por el Ministerio del Deporte y estará sujeto a las normas y principios que regulan la contabilidad general del estado y las normas y principios establecidos en la Ley Orgánica del Presupuesto en lo pertinente.

ARTICULO 8. Modifíquese el artículo 8 de la ley 2023 de 2020 "Por medio de la cual se crea la Tasa Prodeporte y Recreación", el cual quedará así:

"Artículo 8. Tarifa. La tarifa de la Tasa Prodeporte y Recreación establecida por las Asambleas Departamentales y Concejos Distritales y Municipales, no puede exceder los cuatro puntos porcentuales (4%) del valor total del contrato determinado en el comprobante de egreso que se establezca entre el ente territorial y las personas naturales o jurídicas, públicas o privadas.

Parágrafo. De esta tarifa de la Tasa Prodeporte y Recreación, se destinará un porcentaje no menor al 1% para el financiamiento del fútbol femenino en la correspondiente jurisdicción."

ARTICULO 9. EMISIÓN DE LA ESTAMPILLA PARA LA PROMOCIÓN Y FOMENTO DEL FÚTBOL FEMENINO. Autorícese a las Asambleas Departamentales, Concejos Municipales y Distritales para ordenar la emisión de la Estampilla Pro Fútbol Femenino en sus correspondientes jurisdicciones, a fin de garantizar el financiamiento estatal para el óptimo funcionamiento e inversión del fútbol femenino, tanto en la promoción, planificación y fomento de programas y

ciclos de formación, como de las competencias, instituciones, escuelas e infraestructura deportiva para el fútbol femenino.

ARTICULO 10. INSPECCIÓN, VIGILANCIA Y CONTROL. Teniendo en cuenta lo dispuesto por la ley 1967 de 2019 "Por la cual se transforma el Departamento Administrativo del Deporte, la Recreación, la Actividad Física y el Aprovechamiento del Tiempo Libre (Coldeportes) en el Ministerio del Deporte.", artículo 4 num. 30, el Ministerio del Deporte, ejercerá las funciones de inspección, vigilancia y control sobre los organismos deportivos y demás entidades que conforman el Sistema Nacional del Deporte respecto del cumplimiento y garantía a cada una de las disposiciones contenidas en la presente ley.

En consecuencia, el Ministerio del Deporte, como máximo ente del nivel nacional dentro del Sistema Nacional del Deporte, realizará y presentará anualmente un informe detallado sobre el avance en la creación e implementación de cada una de las medidas dispuestas para el financiamiento del fútbol femenino, cuyo escenario deberá cumplir con los principios de transparencia y publicidad y deberá garantizar la participación de los diferentes actores públicos y no públicos de esta disciplina deportiva como principio de gobernanza legítima.

Adicionalmente, los organismos de control, en el cumplimiento efectivo de sus funciones de seguimiento, vigilancia y control a la gestión pública, deberán dar especial atención a las medidas aquí contenidas en favor del financiamiento y sostenibilidad del fútbol femenino, el cual estará sujeto a las normas y principios que regulan la contabilidad general del estado y las normas y principios establecidos en la Ley Orgánica del Presupuesto en lo pertinente, velando por su sostenibilidad como herramienta de cambio social, mayor empoderamiento y reconocimiento de la mujer y, garantía de la protección y defensa de los derechos de las niñas y mujeres en el deporte para el desarrollo desde los territorios.

Handwritten signatures and stamps of legislators, including ROY BARRERAS Senador and MIGUEL ANGEL PINTO Senador.

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

I. ANTECEDENTES

El fútbol femenino en Colombia

Pese a que no existe un registro formal de la fecha en la que en Colombia se dio inicio al fútbol femenino, algunos datos de historiadores dan cuenta que los primeros partidos se dieron desde 1949, una temporada después de la profesionalización del fútbol masculino, pero solo aproximadamente hasta 1971 se tuvo conocimiento de este tipo de competencias, debido a su prohibición legal en el mundo que para la época era liderada por Alemania y Brasil.

Posteriormente en 1971, con un partido amistoso celebrado en la ciudad de Cali, se dio paso a la primera competición con 16 equipos de la región<sup>1</sup>, lo que promovió el primer torneo nacional oficial aficionado en 1991 y hasta 1998 se contó con la conformación de la primera selección femenina de fútbol en el país, sesenta (60) años después de la masculina, teniendo la oportunidad de participar en el campeonato suramericano en Mar del Plata, bajo el liderazgo, entrega y disciplina de las precursoras y luchadoras futbolistas: Amparo Maldonado, Myriam Guerrero y Liliana Zapata.<sup>2</sup>

Gracias a esa lucha por el reconocimiento y apoyo a esta disciplina femenina, en octubre de 2016 en Cartagena se oficializó la Liga Profesional de Fútbol Femenina, cuyo primer torneo tuvo la participación de dieciocho (18) equipos con representación de doce (12) departamentos.

Pese a esa lucha constante de las jugadoras, sus equipos y algunos patrocinadores, la liga sufrió varios tropiezos de tipo económico, que hasta 2021 impedían el fortalecimiento profesional y la promoción deportiva femenina, lo que se vio reflejado en una disminución evidente de equipos participantes, falta de garantías prestacionales a las jugadoras, estigmatismo a las deportistas de la disciplina por una cultura machista y utilitarista, e indignación ciudadana ante la falta de intervención pública para el aseguramiento de unas garantías mínimas en el deporte femenino.

Sin embargo, las deportistas, reflejo del talento de la mujer colombiana, con su lucha incansable, su convicción y enorme talento, han logrado dejar muy en alto el

<sup>1</sup> El Espectador. Los orígenes del Fútbol Femenino en Colombia. Natalia Giraldo González. <https://www.elsempeador.com/deportes/futbol-colombiano/los-origenes-del-futbol-femenino-en-colombia/#>

<sup>2</sup> Antecedentes del Fútbol Femenino en Colombia. Trabajo de grado. Edwin Santiago Calderon Castillo. <https://repository.urosario.edu.co/bitstream/handle/10336/34023/CalderonCastillo-EdwinSantiago-2022.docx.pdf?sequence=5&isAllowed=y>

nombre internacional de la selección Colombia, alcanzando recientemente el título de subcampeonas en la Copa Mundial Femenina de Fútbol Sub-17 de 2022, séptima edición de dicho torneo, que se realizó por primera vez en India<sup>3</sup>.

Este hecho hace que el país este en deuda con quienes han demostrado no solo la excelencia y superación en su arte y disciplina, sino la resiliencia, persistencia y lucha por el reconocimiento al esfuerzo y liderazgo de la mujer y a la necesidad de que desde lo público se creen e implementen medidas que permitan fomentar, promover y garantizar la sostenibilidad de una herramienta que desde los territorios permita empoderar a la mujer de mayores y mejores oportunidades de desarrollo personal, cambio social, empleo, aprovechamiento del tiempo libre, cultura y fortalecimiento del tejido social de las comunidades, todas estas formas legítimas para que Colombia avance hacia un modelo de desarrollo inclusivo y equitativo.

II. OBJETO DEL PROYECTO DE LEY

Como lo dispone el artículo 1º del texto propuesto en el proyecto de ley, esta iniciativa tiene como objeto garantizar el financiamiento estatal de los recursos necesarios para el óptimo funcionamiento e inversión del fútbol femenino, tanto en la promoción, planificación, fomento de programas y ciclos de formación, como de las instituciones, escuelas e infraestructura deportiva para el fútbol femenino, en el nivel nacional y territorial.

Ello implica que todos aquellos organismos que integran el Sistema Nacional del Deporte, públicos y no públicos, como las escuelas, academias, instituciones, clubes, ligas, federaciones y divisiones que implementen programas, ciclos deportivos y competencias de fútbol femenino, así como a las asambleas departamentales, concejos municipales y distritales que administran la Tasa Prodeporte y Recreación en cada una de sus jurisdicciones, sean sujetos de aplicación de la presente ley, teniendo en cuenta que de acuerdo a sus funciones legalmente reglamentadas, son autoridades que velan por el fomento, promoción y buen funcionamiento del deporte femenino, pero que además, deben propender porque haya sostenibilidad en el financiamiento del fútbol femenino y se garanticen escenarios de transparencia, publicidad y mayor participación para una rendición de cuentas efectiva sobre el manejo de los recursos para el funcionamiento e inversión del mismo.

III. JUSTIFICACIÓN Y CONTENIDO DEL PROYECTO

Es de público conocimiento que las diferentes disciplinas deportivas requieren para su sostenibilidad un flujo de recursos importante que garantice el cubrimiento de unos mínimos estándares al interior de las organizaciones y de los entes que la

<sup>3</sup> <https://www.fifa.com/fifaplus/es/tournaments/womens/u17womensworldcup/india2022>.

conforman, y en este caso el fútbol femenino ha sido víctima de la falta o insuficiencia de fuentes de financiamiento que permitan su sostenibilidad en el tiempo, que lo hagan llamativo ante el interés de los patrocinadores privados y, aún más que le permitan mantenerse a salvo de los vicios de corrupción en las negociaciones privadas que frecuentemente ven poco atractiva la tasa de retorno de sus ganancias en el mercado.

Si bien es cierto, las fuentes de financiación son diversas, la sostenibilidad financiera en la que participen actores públicos y no públicos debe ser un compromiso de gobernanza colaborativa, el estado colombiano, a través de una ley de la República, debe garantizar unos mínimos que permitan estabilidad en el flujo de recursos necesarios para las operaciones de funcionamiento e inversión en esta disciplina deportiva.

Es por ello que este proyecto de ley, no solo representa un reconocimiento para el sector del deporte, sino que de manera sistémica implica el fortalecimiento de algunos esfuerzos que ya se han hecho con la expedición de actos administrativos tendientes a fomentar el deporte femenino, pero que requieren de una respuesta asertiva a una política de estado que supere la mera voluntad del gobierno de turno para el apoyo al deporte femenino, en este caso al fútbol femenino.

La presente iniciativa continua bajo el enfoque de fortalecimiento al Sistema Nacional del Deporte en los términos de la 1967 de 2019 que transformó el departamento administrativo del deporte, la recreación, la actividad física y el aprovechamiento del tiempo libre (Coldeportes) en el Ministerio del Deporte, y de la ley 2023 de 2020, que creó Tasa Prodeporte y Recreación.

En este sentido, el proyecto pretende que el fútbol femenino tenga garantía para su óptimo funcionamiento e inversión en sus diferentes modalidades, mínimo cuatro fuentes de financiamiento, adicionales a las demás que se logren por alianzas público privadas, donaciones, etc, las cuales consisten en:

1. Los recursos provenientes del Presupuesto General de la Nación que tengan dicha destinación específica, los cuales también deberán tener pleno respaldo del gobierno nacional desde la planeación efectiva de inversión al sector en el PND.
2. El porcentaje mínimo de financiación, en cada contrato o convenio del Ministerio del Deporte, que financie o cofinancie el desarrollo de actividades a cargo de federaciones deportivas nacionales. Este porcentaje que actualmente se encuentra contenido en un acto administrativo del Ministerio del Deporte, es elevado a rango legal y su tarifa se establece de tal forma que el porcentaje mínimo de financiamiento del deporte femenino sea del 40% de los recursos a ser aportados por el Ministerio del Deporte en cada uno de dichos contratos o convenios, con un 10% de destinación específica el financiamiento del fútbol femenino.

3. Porcentaje de la tarifa de la Tasa Prodeporte y Recreación establecida por las Asambleas Departamentales y Concejos Distritales y Municipales, creada mediante la ley 2023 de 2020. Esta tarifa que establece como límite el cobro de 3 puntos porcentuales (3%) del valor total del contrato determinado en el comprobante de egreso que se establezca entre el ente territorial y las personas naturales o jurídicas, públicas o privadas, para destinación específica al deporte, se aumenta a un 4%, tarifa de cuyo valor el ente territorial competente destinará un porcentaje no menor al 1% para el financiamiento del fútbol femenino en su correspondiente jurisdicción.
4. Emisión de la Estampilla para la promoción y fomento del fútbol femenino. En cumplimiento del límite a las competencias del Congreso de la República y el respeto a la autonomía de las entidades territoriales, se autoriza a las Asambleas Departamentales y Concejos Municipales y Distritales la emisión de la Estampilla Pro Fútbol Femenino en sus correspondientes jurisdicciones, con el objeto de materializar la garantía de financiamiento estatal para el óptimo funcionamiento e inversión del fútbol femenino, tanto en la promoción, planificación y fomento de programas y ciclos de formación, como de las competencias, instituciones, escuelas e infraestructura deportiva para el fútbol femenino.

De esta manera se pretende que desde la función legislativa se adopte una política de estado de financiamiento para el fútbol femenino, que dignifique el trabajo, talento y esfuerzo de las niñas y mujeres colombianas que desean aportar a la construcción de país desde el mejor desempeño y fortalecimiento de sus habilidades y prácticas deportivas, tanto en categoría aficionada como profesional, haciendo del fútbol una herramienta de desarrollo para la mujer, una apuesta por el cierre de brechas sociales de género y un reconocimiento efectivo a la lucha de décadas por el mayor empoderamiento femenino, bajo mínimos estándares en la igualdad de derechos y acceso a las oportunidades.

Todo lo anterior bajo la igualdad y prohibición de discriminación por razón de sexo, igualdad en accesibilidad, protección de las niñas y mujeres, transparencia y rendición de cuentas, y buena gobernanza, principios rectores del deporte del fútbol femenino en Colombia.

De las y los congresistas,  


<p style="text-align: center;">SECRETARÍA GENERAL</p> <p style="text-align: center;">Secretaría General (Art. 103 y ss Ley 1712 de 2014)</p> <p>El día <u>15</u> del mes <u>Noviembre</u> del año <u>2022</u></p> <p>se radicó en este despacho el proyecto de ley N° <u>245</u> Acto Legislativo N° _____, con todos y cada uno de los requisitos constitucionales y legales por:</p> <p style="text-align: center;">                   SECRETARIO GENERAL             </p>	<p style="text-align: center;"><b>SECCIÓN DE LEYES</b> <b>SENADO DE LA REPÚBLICA – SECRETARÍA GENERAL – TRAMITACIÓN LEYES</b></p> <p>Bogotá D.C., 15 de noviembre de 2022</p> <p>Señor Presidente:</p> <p>Con el fin de repartir el Proyecto de Ley No.245/22 Senado "POR MEDIO DE LA CUAL SE GARANTIZAN LOS RECURSOS PARA LA INVERSIÓN, EL FUNCIONAMIENTO, EL MANTENIMIENTO, LA PROMOCIÓN, PLANIFICACIÓN Y FOMENTO DE PROGRAMAS, CICLOS DE FORMACIÓN, ORGANISMOS DEL SISTEMA NACIONAL DEL DEPORTE, ESCUELAS E INFRAESTRUCTURA DEPORTIVA DEL FUTBOL FEMENINO, SE MODIFICA LA LEY 2023 DE 2020 Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES", me permito remitir a su despacho el expediente de la mencionada iniciativa, presentada el día de hoy ante la Secretaría General del Senado de la República por los Honorables Senadores ROY BARRERAS MONTEALEGRE, MIGUEL ANGEL PINTO H., MARÍA JOSÉ PIZARRO R., CESAR AUGUSTO PACHÓN, NORMA HURTADO, CARLOS MEISEL V., CARLOS GUEVARA VILLABÓN, CLARA LOPEZ, MANUEL VIRGUEZ, ENRIQUE CABRALES BAQUERO, HONORIO HENRIQUEZ PINEDO, IVAN CEPEDA CASTRO, LORENA RIOS CUELLAR, GERMAN BLANCO Á., MARCOS DANIEL PINEDA G., ANA PAOLA AGUDELO, PEDRO FLOREZ PORRAS, LILIANA BENAVIDES S., JAIME DURAN BARRERA, JOSÉ ALFREDO MARÍN LOZANO y otras firmas ilegibles. La materia de qué trata el mencionado Proyecto de Ley es competencia de la Comisión TERCERA Constitucional Permanente del Senado de la República, de conformidad con las disposiciones Constitucionales y Legales.</p> <p><b>GREGORIO ELJACH PACHECO</b> Secretario General</p> <p style="text-align: center;"><b>PRESIDENCIA DEL H. SENADO DE LA REPÚBLICA – NOVIEMBRE 15 DE 2022</b></p> <p>De conformidad con el informe de Secretaría General, dese por repartido el precitado Proyecto de Ley a la Comisión TERCERA Constitucional y envíese copia del mismo a la Imprenta Nacional para que sea publicado en la Gaceta del Congreso.</p> <p><b>CÚMPLASE</b></p> <p><b>EL PRESIDENTE DEL HONORABLE SENADO DE LA REPÚBLICA</b></p> <p><b>ROY LEONARDO BARRERAS MONTEALEGRE</b></p> <p><b>SECRETARIO GENERAL DEL HONORABLE SENADO DE LA REPÚBLICA</b></p> <p><b>GREGORIO ELJACH PACHECO</b></p>
---	--

**PROYECTO DE LEY NÚMERO 246 DE 2022 SENADO**

*por medio de la cual se establece amnistía de intereses y alivios económicos a los deudores del Instituto Colombiano de Crédito Educativo y Estudios Técnicos en el Exterior "Mariano Ospina Pérez" Icetex, y se posibilita la suscripción de acuerdos de pagos y se dictan otras disposiciones sobre los fondos propios de las entidades nacionales y territoriales de naturaleza pública.*

<p style="text-align: center;"><b>PROYECTO DE LEY</b> <b>CONGRESO DE LA REPÚBLICA</b></p> <p><i>"Por medio de la cual se establece amnistía de intereses y alivios económicos a los deudores del Instituto Colombiano de Crédito Educativo y Estudios Técnicos en el Exterior "Mariano Ospina Pérez" ICETEX, y se posibilita la suscripción de acuerdos de pagos y se dictan otras disposiciones sobre los fondos propios de las entidades nacionales y territoriales de naturaleza pública"</i></p> <p style="text-align: center;"><b>EL CONGRESO DE COLOMBIA</b></p> <p style="text-align: center;"><b>DECRETA:</b></p> <p><b>ARTÍCULO 1. OBJETO.</b> La presente ley tiene por objeto establecer una amnistía y alivios económicos a los deudores del Instituto Colombiano de Crédito Educativo y Estudios Técnicos en el Exterior "Mariano Ospina Pérez"- ICETEX y se dictan otras disposiciones frente a los fondos propios de las entidades nacionales y territoriales de naturaleza pública.</p> <p><b>ARTÍCULO 2. ÁMBITO DE APLICACIÓN.</b> Las disposiciones de la presente ley aplican al ICETEX o quien haga sus veces y a las entidades públicas de la rama ejecutiva del orden nacional que hayan constituido fondos y/o alianzas con el ICETEX para el desarrollo de programas de acceso a la educación superior desde el día siguiente de la promulgación de la presente ley.</p> <p><b>PARÁGRAFO 1.</b> Dentro del marco de su autonomía, los departamentos, distritos, municipios y las demás entidades que integren la Rama Ejecutiva del orden territorial o distrital, previa autorización de sus asambleas, concejos y/o órganos directivos podrán acogerse a las disposiciones de la presente ley siempre y cuando hayan constituido fondos propios o alianzas con el ICETEX para el desarrollo de programas de acceso a la educación superior. El término para acogerse a lo dispuesto en el presente parágrafo, es de seis (6) meses, contados a partir de la promulgación de la presente ley.</p> <p><b>PARÁGRAFO 2.</b> De conformidad con el ámbito de aplicación del presente artículo, las disposiciones de la presente ley, también aplican a los deudores de créditos educativos que no terminaron y/o desertaron de sus estudios.</p> <p><b>ARTÍCULO 3. ALIVIOS ECONÓMICOS Y AMNISTÍA.</b> A partir de la sanción y promulgación de la presente ley, los deudores del ICETEX que tengan pendiente el pago de obligaciones por concepto de crédito de estudios y que estén pagando o hayan incumplido acuerdos de pago, podrán acogerse a las disposiciones de la presente ley y obtener un descuento del cincuenta por ciento (50%) del total de su</p>	<p>deuda y del cien por ciento (100%) de sus respectivos intereses, esto con la finalidad de aliviar la condición financiera de los deudores de créditos educativos financiados con recursos públicos, especialmente aquellos en condición de vulnerabilidad,</p> <p><b>PARÁGRAFO 1.</b> El término para acogerse a lo dispuesto en la presente ley por parte de los deudores será de un año, contados a partir de la promulgación de la presente ley. En las entidades territoriales este término se computará desde la expedición de la respectiva ordenanza, acuerdo o acto de los órganos directivos de los fondos autónomos o especiales que no requieran autorización de las asambleas o concejos.</p> <p><b>PARÁGRAFO 2.</b> Las personas beneficiarias de las disposiciones de la presente ley, podrán suscribir acuerdos de pago con el ICETEX y las demás entidades objeto de aplicación de la presente ley.</p> <p><b>PARÁGRAFO 3.</b> Quienes suscriban acuerdos de pago dentro del término previsto en este artículo, contarán con los plazos determinados en el presente parágrafo, contados a partir de la fecha de suscripción del acuerdo para pagar todo lo debido, y para lo cual el ICETEX y las demás entidades objeto de aplicación de las disposiciones de la presente ley, aplicarán lo dispuesto en sus manuales de Cartera. Quienes incumplan con una sola de las cuotas pactadas, perderán el beneficio de la amnistía y el ICETEX y demás entidades objeto de las disposiciones de la presente ley, iniciarán la ejecución por la totalidad de lo adeudado.</p> <p>Los términos de suscripción del acuerdo de pago que trata a el presente parágrafo, se determinaran así:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>Realizada la amnistía y cuando el valor de la deuda este o quede entre un (1) peso y quince (15) salarios mínimos legales mensuales vigentes, el término del acuerdo de pago no podrá exceder de 12 meses.</li> <li>Realizada la amnistía y cuando el valor de la deuda supere los quince (15) y este entre los cincuenta (50) salarios mínimos legales mensuales vigentes, el término del acuerdo de pago no podrá exceder de 24 meses.</li> <li>Realizada la amnistía y cuando el valor de la deuda supere los cincuenta (50) salarios mínimos legales mensuales vigentes, el término del acuerdo de pago no podrá exceder de treinta y seis (36) meses.</li> </ol> <p><b>ARTÍCULO 4.</b> La suscripción del acuerdo de pago que trata la presente ley, permitirá actualizar la información o reporte negativo de los deudores en las centrales de riesgo en caso de estar reportados por deudas de créditos educativos.</p> <p><b>ARTÍCULO 5.</b> Para cubrir el pago de deudas de créditos educativos, por mandato de la presente ley, se permitirá la posibilidad del uso de cesantías para el pago.</p>
---	---

<p><b>ARTÍCULO 6.</b> Las disposiciones de la presente ley, serán publicitadas en los diferentes medios de comunicación y redes sociales de las entidades públicas de la nación y en las instituciones de las entidades territoriales que se acojan a lo dispuesto en la presente ley.</p> <p><b>ARTÍCULO 7. VIGENCIA Y DEROGATORIAS.</b> La presente ley rige a partir de su sanción y promulgación y deroga aquellas disposiciones que le sean contrarias.</p> <p><b>PARÁGRAFO.</b> La presente ley regirá dos (2) meses después de su promulgación.</p> <p>Cordialmente,</p> <p style="text-align: center;"><b>JOSUÉ ALIRIO BARRERA RODRÍGUEZ</b> Senador de la República</p>	<p style="text-align: center;"><b>EXPOSICIÓN DE MOTIVOS</b></p> <p>Honorables Miembros del Congreso de la República:</p> <p>En uso de la facultad conferida por los artículos 154 de la Constitución Política, 140 de la Ley 5ª de 1992 y 13 de la Ley 974 de 2005, tengo el gran honor de presentar a consideración de los Honorables Miembros del Congreso de la República el presente Proyecto de Ley, <i>“Por medio de la cual se establece amnistía de intereses y alivios económicos a los deudores del Instituto Colombiano de Crédito Educativo y Estudios Técnicos en el Exterior “Mariano Ospina Pérez” ICETEX, y se posibilita la suscripción de acuerdos de pagos y se dictan otras disposiciones sobre los fondos propios de las entidades nacionales y territoriales de naturaleza pública”</i></p> <p>La presente iniciativa de la ley, la motivo en las siguientes consideraciones:</p> <p><b>1. EPÍGRAFE DEL PROYECTO DE LEY.</b></p> <p><i>“Por medio de la cual se establece amnistía de intereses y alivios económicos a los deudores del Instituto Colombiano de Crédito Educativo y Estudios Técnicos en el Exterior “Mariano Ospina Pérez” ICETEX, y se posibilita la suscripción de acuerdos de pagos y se dictan otras disposiciones sobre los fondos propios de las entidades nacionales y territoriales de naturaleza pública”</i></p> <p><b>2. OBJETO:</b></p> <p>El presente Proyecto de Ley tiene por objeto otorgar una amnistía para aliviar las condiciones económicas de los usuarios que presentan dificultades en el cumplimiento de las obligaciones contraídas con el Instituto Colombiano de Crédito Educativo y Estudios Técnicos en el Exterior “Mariano Ospina Pérez” -ICETEX y demás entidades nacionales y fondos de crédito educativo de orden territorial.</p> <p><b>3. ANTECEDENTES LEGISLATIVOS:</b></p> <p>Frente a las condonaciones de intereses e incentivos de deudas del Instituto Colombiano de Crédito Educativo y Estudios Técnicos en el Exterior “Mariano Ospina Pérez” -ICETEX, existen muchos antecedentes de iniciativas legislativa, pero se resalta el Proyecto de Ley 417 de 2021 Senado <i>“Por la cual se establecen alivios, incentivos, estímulos y mecanismos para mejorar las condiciones de acceso a la Educación Superior por medio del Instituto Colombiano de Crédito Educativo y Estudios Técnicos en el Exterior “Mariano Ospina Pérez” ICETEX y se dictan otras disposiciones”</i></p>
<p>El Proyecto de Ley 417 de 2021 Senado, fue una iniciativa legislativa avalada y de iniciativa del Gobierno Nacional, dicha iniciativa en su momento contó con el respaldo de un importante número de congresistas de la época.</p> <p>Por otra parte, existe el antecedente del Proyecto de Ley 181 de 2019 Senado y 133 de 2018 Cámara, el cual se sancionó como ley de la república bajo la siguiente denominación <i>“Ley 2027 de 2020 - Por medio de la cual se establece amnistía a los deudores de multas de tránsito, se posibilita la suscripción de acuerdos de pago por deudas de los derechos de tránsito a las autoridades de tránsito y se dictan otras disposiciones”</i></p> <p>Los anteriores antecedentes legislativos dejan ver que la iniciativa que aquí se plantea es viable dado que el Gobierno Nacional en su momento la propuso, así como también es viable que el Congreso de la República decrete amnistías sobre deudas de los colombianos, tal como ocurrió con la Ley 2027 de 2020.</p> <p><b>4. FUNDAMENTO LEGAL</b></p> <p><b>Constitución Política</b></p> <p><b>“ARTÍCULO 1.</b> Colombia es un Estado social de derecho, organizado en forma de República unitaria, descentralizada, con autonomía de sus entidades territoriales, democrática, participativa y pluralista, fundada en el respeto de la dignidad humana, en el trabajo y la solidaridad de las personas que la integran y en la prevalencia del interés general.”</p> <p><b>“ARTÍCULO 2.</b> Son fines esenciales del Estado: servir a la comunidad, promover la prosperidad general y garantizar la efectividad de los principios, derechos y deberes consagrados en la Constitución; facilitar la participación de todos en las decisiones que los afectan y en la vida económica, política, administrativa y cultural de la Nación; defender la independencia nacional, mantener la integridad territorial y asegurar la convivencia pacífica y la vigencia de un orden justo.</p> <p><i>Las autoridades de la República están instituidas para proteger a todas las personas residentes en Colombia, en su vida, honra, bienes, creencias, y demás derechos y libertades, y para asegurar el cumplimiento de los deberes sociales del Estado y de los particulares.</i></p> <p><b>“ARTÍCULO 69.</b> Se garantiza la autonomía universitaria. Las universidades podrán darse sus directivas y regirse por sus propios estatutos, de acuerdo con la ley.</p> <p><i>La ley establecerá un régimen especial para las universidades del Estado.</i></p>	<p><i>El Estado fortalecerá la investigación científica en las universidades oficiales y privadas y ofrecerá las condiciones especiales para su desarrollo.</i></p> <p><i>El Estado facilitará mecanismos financieros que hagan posible el acceso de todas las personas aptas a la educación superior.” (Subrayado fuera de texto).</i></p> <p><b>“ARTÍCULO 150.</b> Corresponde al Congreso hacer las leyes. Por medio de ellas ejerce las siguientes funciones:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Interpretar, reformar y derogar las leyes.</li> </ol> <p>(...)</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>5. Conferir atribuciones especiales a las asambleas departamentales.</li> </ol> <p>(...)</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>12. Establecer contribuciones fiscales y, excepcionalmente, contribuciones parafiscales en los casos y bajo las condiciones que establezca la ley.”</li> </ol> <p><b>“ARTÍCULO 300.</b> &lt;Artículo modificado por el artículo 2o. del Acto Legislativo No. 1 de 1996. El nuevo texto es el siguiente:&gt; Corresponde a las Asambleas Departamentales, por medio de ordenanzas:</p> <p>(...)</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>12. Cumplir las demás funciones que le asignen la Constitución y la Ley.”</li> </ol> <p><b>“ARTÍCULO 313.</b> Corresponde a los concejos:</p> <p>(...)</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>10. Las demás que la Constitución y la ley le asignen.”</li> </ol> <p>Partiendo que el artículo 69 de la Constitución señala que el que el Estado facilitará mecanismos financieros que hagan posible el acceso de todas las personas aptas a la educación superior, tenemos que este proyecto de ley, persigue el cumplimiento de la disposición constitucional consagrado en dicho artículo, así como también da cumplimiento al principio constitucional de solidaridad al permitir que los deudores de deudas por créditos educativos se acojan a la amnistía que propone la presente iniciativa, pretende por tanto mejorar las condiciones crediticias de los estudiantes y personas que accedieron y acceden a la educación superior, técnico, tecnólogo, profesional y de posgrado en Colombia como en el exterior, a través de los créditos</p>

<p>otorgados por el ICETEX y demás fondos creados para dicho fin en todos los órdenes y niveles de la rama ejecutiva.</p> <p>Ahora, es de destacar que la presente iniciativa en virtud de lo reglado en el numeral 12 del artículo 300 y numeral 10 del artículo 313 de la Constitución Política, sin desmedro de la autonomía territorial faculta a las asambleas y concejos para que adopten las disposiciones y beneficio que contempla el presente proyecto de ley.</p> <p>En consecuencia, tenemos que el presente proyecto de ley es constitucionalmente viable, máxime cuando otras iniciativas análogas como la que originó la Ley 2027 de 2020, fueron aprobadas por el Congreso de la República y con muy buenos resultados.</p> <p><b>5. EXPOSICIÓN DE MOTIVOS</b></p> <p>Los siguientes motivos se sustentan y extraen de la respuesta brindada por el ICETEX en documento con Radicado 2022-2000-0816084-1 de fecha 28 de septiembre de 2022.</p> <p><b>I. NÚMERO ACTUAL DE CRÉDITOS DEL ICETEX VALOR EN SALDO DE CAPITAL.</b></p> <p>Dentro de la cartera activa del ICETEX al 31 de agosto de 2022 se registran 404.058 créditos por valor en saldo de capital de \$8.240.972.219.019.</p> <p><b>II. DEUDORES CON CARTERA MOROSA.</b></p> <p>Con corte al 31 de agosto de 2022 se registran en cartera activa con mora superior a 30 días, 44.579 obligaciones con saldo capital por valor de \$799.323.257.701 y saldo total de \$904.908.304.955, como se discrimina en la siguiente tabla:</p> <p><b>III. ALTERNATIVAS ACTUALES DE PAGO CON LOS DEUDORES.</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li><b>Gestión Judicial</b></li> </ul> <p>La gestión de cobro jurídico se realiza a las obligaciones con cuantía superior a diez (10) SMMLV de saldo total, siete (7) SMMLV de saldo vencido, cinco (5) SMMLV de saldo capital, en cualquier momento de la cobranza pre jurídica con más de 270 días de mora, una vez agotadas las demás gestiones de cobro de conformidad con el procedimiento establecido para el efecto.</p>	<p>En esta etapa se trabaja no solo en la presentación del proceso ejecutivo sino en la realización de gestión comercial por parte de los abogados, que consiste en invitar a los usuarios a realizar un acuerdo de pago directo con ICETEX conforme con las políticas establecidas.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li><b>Retención de Ingresos</b></li> </ul> <p>El ICETEX está facultado mediante el Decreto 3155 de 1968 para recaudar los saldos vencidos de cartera mediante la figura de la retención de ingresos. Para esto, la obligación debe tener una mora superior a los 90 días y se debe contar con la información de ubicación laboral de los titulares o deudores solidarios.</p> <p><b>IV. Cómo se estructura financieramente la tasa de interés para los préstamos de educación superior ofertados por el ICETEX.</b></p> <p>La tasa de interés de las diferentes Líneas de crédito del ICETEX se estructura a partir de la desagregación de tres componentes los cuales se detallan a continuación:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>Costo financiero</li> <li>Pérdida esperada</li> <li>Costos operativos</li> </ul> <p><b>El costo financiero</b></p> <p>Está asociado al costo del fondeo, y refleja los gastos en que incurre la entidad para financiar la operación a través del sistema financiero externo e interno o de otras fuentes que se obtengan para este fin. Se calcula como la relación entre los gastos financieros proyectados para la vigencia como proporción de la cartera neta promedio del último año.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>Prórroga. Es la interrupción temporal de pagos y se otorgará máximo por dos periodos de seis (6) meses cada uno; consecutivos o no.</li> <li>Cambio de fecha límite de pago: es la modificación de la fecha límite de pago de las cuotas mensuales.</li> </ul> <p><b>Cartera en Mora</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>Suspensión del Crédito Educativo en Época de Estudios. Se entiende por esta, el no paso al cobro del crédito educativo una vez terminado el programa académico o que el estudiante haya decidido no continuar con este y que se</li> </ul>
<p>encuentre en situación de desempleo. La suspensión se otorgará por un periodo de seis (6) meses, prorrogables por seis (6) meses más.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li><b>Interrupción Temporal de Pagos.</b> Es la interrupción temporal de pagos una vez terminado el programa académico y que no haya logrado vincularse laboralmente, se otorgará máximo por dos periodos de seis (6) meses cada uno, consecutivos o no durante esta etapa.</li> <li><b>Refinanciación.</b> Es la alternativa mediante la cual se modifica el plazo y el valor de la cuota inicialmente pactada, a fin de regularizar la totalidad de la obligación, siempre y cuando el crédito se encuentre en etapa de amortización y no haya alcanzado mora superior a 90 días en los últimos 6 meses. Se podrá conceder un plazo adicional al establecido en el plan de pagos vigente de hasta 48 meses.</li> <li><b>Acuerdo de pago con condonación de intereses corrientes y moratorios para cartera con mora entre 31 y 90 días:</b> Extinción. Consiste en el pago del total de la obligación. Normalización. Consiste en el pago del saldo vencido. Rango de 31-60 días. Condonación hasta del 80% de intereses - Pago en 1 cuota. Rango de 61-90 días. Condonación hasta del 75% de intereses - Pago en 2 cuotas. Podrá ser utilizado hasta tres (3) veces en etapa de estudios y hasta dos (2) veces en etapa de amortización. Está dirigido a obligaciones que durante los últimos seis (6) meses no hayan utilizado otro instrumento de normalización de cartera con condonación de intereses</li> </ul> <p><b>Obligaciones con mora superior a 90 días</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>Extinción. Consiste en el pago del total de la obligación en un plazo de un (1) mes. Se podrá conceder un descuento de intereses corrientes, mora y otros conceptos excepto el aporte al fondo de contingencias de invalidez y muerte hasta del 80%.</li> <li>Normalización. Alternativa mediante el cual el beneficiario cancela la totalidad del saldo vencido, en un plazo de hasta un (1) mes. Se podrá conceder un descuento de intereses corrientes, mora y otros conceptos excepto el aporte al fondo de contingencias de invalidez y muerte hasta por el 70%.</li> </ul>	<p>señala la generalidad de los criterios de otorgamiento de manera gradual, detalladas a continuación:</p> <p><b>Estímulos</b></p> <p>Son medidas para diferentes grupos poblacionales destacados por su desempeño académico o contribuciones con impacto en áreas como la investigación, el deporte o la cultura, según registros oficiales, así como un buen comportamiento y pago anticipado en las obligaciones adquiridas en su crédito educativo.</p> <p><b>Medida 1.</b> Se otorgará una tasa de interés diferencial para los créditos educativos vigentes que no cuenten con tasa subsidiada, consistente en la reducción de 100 puntos básicos de los puntos adicionales al IPC, por un tiempo máximo 12 meses según cumplimiento de requisitos.</p> <p><b>Medida 2.</b> Se otorgará una tasa de interés diferencial para créditos educativos nuevos en la modalidad de posgrado, si es un segundo crédito con ICETEX, consistente en la reducción de 100 puntos básicos de los puntos adicionales al IPC, por máximo 12 meses.</p> <p><b>Criterios de otorgamiento de Estímulos</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>Para los estímulos por excelencia académica, los resultados obtenidos por las pruebas SABER PRO o su equivalente.</li> <li>Para los aportes y producción científica-académica, tener publicaciones en revista indexada en WOS/World of Science y/o SCOPUS con mejor cuartil en el Q1 a Q4 en SJR/Scimago Journal &amp; Country Rank (SCOPUS) y/o JCR/Journal Citation Reports JFI/ Journal of Family Issues, WOS/World of Science o tener una patente solicitada o concedida certificada por la Superintendencia de Industria y Comercio.</li> <li>Para los estímulos por la contribución en aspectos culturales, dirigidos a los artistas, creadores y gestores del campo cultural y del patrimonio que hayan recibido algún reconocimiento a través del Programa Nacional de Estímulos del Ministerio de Cultura.</li> <li>Para los estímulos por logros deportivos, dirigidos a los atletas y para-atletas que hayan obtenido medallas en eventos del ciclo Olímpico, paralímpico o campeonatos mundiales, lo cual será certificado por el Ministerio del Deporte.</li> <li>Para los estímulos por buen comportamiento de pago, consiste en haber estado en periodo de pagos y no haber incurrido en mora en ninguna de las últimas doce (12) cuotas facturadas a la fecha del otorgamiento del estímulo.</li> </ul>

- Para los estímulos por pronto pago, haber realizado un pago anticipado de por lo menos el 51% del capital vigente al momento de acceder al estímulo.

**V. PROBLEMÁTICA PARA LA RECUPERACIÓN DE CARTERA DE LOS CRÉDITOS EDUCATIVOS.**

Además de la situación económica que aqueja a los deudores por razones de desempleo y el coletazo económico que dejó la pandemia de la COVID-19, hay que sumarle el desgaste económico, jurídico institucional y judicial en cobros y/o procesos, incluidos aquellos incursos en el fenómeno de la prescripción.

Otra causa que aumenta la problemática de recuperación de cartera mediante la modalidad de cobro coactivo tenemos que surgen vicisitudes ante situaciones como la indebida notificación, la complejidad normativa, la carencia de actualización de datos, la falta de acceso a los sistemas de información oficial que contienen los datos del deudor, la falta de capacidad institucional para realizar el cobro que se manifiesta en la falta de equipos, de personal calificado, de capacitación, entre otros muchos.

**VI. EXPERIENCIAS DE AMNISTÍAS.**

El Congreso de la República en el marco de su facultad legislativa, en el pasado ha otorgado amnistías a los colombianos en materia de tránsito y estas amnistías han sido beneficiosas, en el sentido que el Estado ha recuperado cartera incluso que se consideraba perdida, dado que dicha prerrogativa permitió que los deudores se incentivaran a colocarse al día con sus obligaciones.

En la motivación del Proyecto Ley 181 de 2019 Senado y 133 de 2018 Cámara, hoy Ley 2027 de 2020, señalaron lo siguiente:

**"2. Resultados de las amnistías.**

*Es por todo lo anterior, que el Congreso de la República en algunas oportunidades ha entendido la necesidad de establecer amnistías sobre el pago de multas de tránsito, con el fin de incentivar el pago de aquellos infractores que se encuentran en mora de sus obligaciones por dicho concepto, de manera que se pongan al día y de paso se incrementen los ingresos por las multas de tránsito.*

*Ante la amnistía realizada a partir del 16 de junio de 2011, conforme al artículo 95 de la Ley 1450 de 2011, se encontró que la respuesta de los ciudadanos fue positiva, pues las estadísticas respecto al recaudo*

*de multas por infracciones a las normas de tránsito, muestran que se incrementó dicho recaudo, como sigue:*

CANTIDAD COMPARENDOS PAGADOS DURANTE AMNISTIA <sup>1</sup>	VALOR
4.029.322	\$796.934.268.702

*Aun cuando en los datos expuestos anteriormente, no solo se tiene en cuenta las multas pagadas con ocasión a la amnistía, sino todas aquellas canceladas aun en razón a cobro coactivo, acuerdos de pago, etc, si es posible concluir que el pago de multas de tránsito se incrementó visiblemente a raíz de las ventajas dadas por el Congreso en el artículo 95 de la Ley 1450 de 2011.*

A la luz de lo expuesto, tenemos que las amnistías motivan el pago de deudas con el Estado.

**VII. CONCLUSIONES.**

1. Las ventajas de decretar una amnistía en materia de créditos educativos por parte del Congreso de la República, permitirían la recuperación de recursos del ICETEX así como de los diferentes fondos existentes de todos los órdenes y niveles, dado que esto motivaría e incentivaría que muchos deudores de créditos educativos vean la oportunidad legal y real de ponerse al día en sus obligaciones.
2. El presente proyecto de ley también beneficia a los deudores que no culminaron sus estudios o que desertaron de estos.
3. Si la cartera actual del ICETEX y demás fondos sigue sin recuperarse, es imposible contar con los recursos necesarios para que sean invertidos en la ampliación de cobertura en educación superior, así como la oportunidad de acceso de créditos educativos para los jóvenes y ciudadanos, política que está siendo abanderada por el actual Gobierno Nacional.
4. Para facilitar el recaudo de la cartera en el articulado del proyecto se propone el mecanismo de la amnistía de un porcentaje sobre el total de la deuda más los intereses que actualmente presentan los deudores de créditos educativos, lo que podría generar un impacto positivo en la recuperación efectiva de recursos por este concepto, en un término que corresponda al mediano plazo, ya que, de acuerdo a la experiencia de amnistías anteriores en otras materias como lo ha sido con comparendos de tránsito, el impacto sobre la recuperación del recurso se ve realmente en los últimos meses previo a su vencimiento.

5. En este proyecto de ley proponemos un descuento del 50 % del total de las deudas con sus intereses que tengan hasta la entrada en vigencia esta ley, por concepto de deudas de créditos educativos, este descuento será por un periodo de tiempo para su cancelación con acuerdos de pago que van desde un (1) año y hasta treinta y seis (36) meses.
6. Pensando en el impacto fiscal que pueda tener la iniciativa, realmente si se tiene en cuenta la gran dificultad que existe para su cobro actualmente, esta propuesta resulta beneficiosa en el entendido de que apalanca su mayor recuperación en un interregno de tiempo que no supera los treinta y seis (36) meses.
7. El presente proyecto de ley evitaría la generalizada problemática para el cobro coactivo de las deudas por concepto de créditos educativos, ante situaciones como la indebida notificación, la complejidad normativa, la carencia de actualización de datos, la falta de acceso a los sistemas de información oficial que contienen los datos del deudor, la falta de capacidad institucional para realizar el cobro que se manifiesta en la falta de equipos, de personal calificado, de capacitación, entre otros muchos.
8. El presente proyecto de ley también evitaría el desgaste económico, jurídico institucional y judicial en cobros y/o procesos, incluidos aquellos incursos en el fenómeno de la prescripción.

**6. IMPACTO FISCAL DE LA INICIATIVA.**

La iniciativa legislativa aquí contenida es análoga al Proyecto de Ley 181 de 2019 Senado y 133 de 2018 Cámara, la cual se sancionó como ley de la república bajo la denominación de Ley 2027 de 2020, en sus orígenes fue una iniciativa netamente parlamentaria.

Ahora de conformidad con lo esgrimido en la Sentencia C-121 de 2003 proferida por la Honorable Corte Constitucional, el presente proyecto de ley, en su discusión y previo agotamiento de lo dispuesto en la Sentencia C-625 de 2010<sup>1</sup>, la cual señala

<sup>1</sup> Las obligaciones previstas en el artículo 7º de la Ley 819/03 constituyen un parámetro de racionalidad legislativa, que está encaminado a cumplir propósitos constitucionalmente valiosos, entre ellos el orden de las finanzas públicas, la estabilidad macroeconómica y la aplicación efectiva de las leyes. Esto último en tanto un estudio previo de la compatibilidad entre el contenido del proyecto de ley y las proyecciones de la política económica, disminuye el margen de incertidumbre respecto de la ejecución material de las previsiones legislativas. El mandato de adecuación entre la justificación de los proyectos de ley y la planeación de la política económica, empero, no puede comprenderse como un requisito de trámite para la aprobación de las iniciativas legislativas, cuyo cumplimiento recaiga exclusivamente en el Congreso. Ello en tanto (i) el Congreso carece de las instancias de evaluación técnica para determinar el impacto fiscal de cada proyecto, la determinación de las fuentes adicionales de financiación y la compatibilidad con el marco fiscal de mediano plazo; y (ii) aceptar una interpretación de esta naturaleza constituiría una carga irrazonable para el Legislador

que dentro de los diferentes procedimientos legislativos, el Gobierno y específicamente el Ministerio de Hacienda deben ilustrar al Congreso sobre las consecuencias económicas de los proyectos de ley que cursan en el Congreso de la República, dando o negando su aval.

De conformidad con los precedentes expuestos, especialmente el de la Sentencia C-121 de 2003, el presente proyecto de ley, pese a ser de iniciativa parlamentaria este puede ser discutido en el Congreso de la República y así mismo puede ser acompañado u avalado por el Gobierno en caso de requerirse en cualquiera de sus debates.

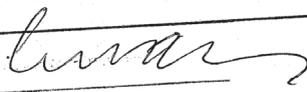
**7. SOLICITUD A LOS HONORABLES CONGRESISTAS.**

Por todos los motivos expuestos actuando como Senador de la República, muy respetuosamente solicito al Honorable Congreso, que en virtud de sus funciones constitucionales y legales en especial las conferidas en la Ley 5 de 1992 someta a estudio, debate y aprobación el presente proyecto de ley.

Cordialmente,

  
**JOSUÉ ALIRIO BARRERA RODRÍGUEZ**  
 Senador de la República

y otorgaría un poder correlativo de veto al Ejecutivo, a través del Ministerio de Hacienda, respecto de la competencia del Congreso para hacer las leyes. Un poder de este carácter, que involucra una barrera en la función constitucional de producción normativa, se muestra incompatible con el balance entre los poderes públicos y el principio democrático. Si se considera dicho mandato como un mecanismo de racionalidad legislativa, su cumplimiento corresponde inicialmente al Ministerio de Hacienda y Crédito Público, una vez el Congreso ha valorado, mediante las herramientas que tiene a su alcance, la compatibilidad entre los gastos que genera la iniciativa legislativa y las proyecciones de la política económica trazada por el Gobierno. Así, si el Ejecutivo considera que las cámaras han efectuado un análisis de impacto fiscal erróneo, corresponde al citado Ministerio el deber de concurrir al procedimiento legislativo en aras de ilustrar al Congreso sobre las consecuencias económicas del proyecto. El artículo 7º de la Ley 819/03 no puede interpretarse de modo tal que la falta de concurrencia del Ministerio de Hacienda y Crédito Público dentro del proceso legislativo, afecte la validez constitucional del trámite respectivo. (Subrayado y negritas fuera de texto).

<p style="text-align: center;"><b>SENADO DE LA REPUBLICA</b>                  Secretaría General (Art. 139 y ss Ley 5ª de 1.992)</p> <p>El día <u>15</u> del mes <u>Nov</u> del año <u>2022</u></p> <p>se radicó en este despacho el proyecto de ley N° <u>246</u> Acto Legislativo N° <u>—</u>, con todos y cada uno de los requisitos constitucionales y legales por: <u>H. S. Mario Palmar</u></p> <p style="text-align: center;">                  SECRETARIO GENERAL</p>	<p style="text-align: center;">SECCIÓN DE LEYES                  SENADO DE LA REPÚBLICA – SECRETARÍA GENERAL – TRAMITACIÓN LEYES</p> <p>Bogotá D.C., 15 de noviembre de 2022</p> <p>Señor Presidente:</p> <p>Con el fin de repartir el Proyecto de Ley No.246/22 Senado "POR MEDIO DE LA CUAL SE ESTABLECE AMNISTIA DE INTERESES Y ALIVIOS ECONÓMICOS A LOS DEUDORES DEL INSTITUTO COLOMBIANO DE CRÉDITO EDUCATIVO Y ESTUDIOS TÉCNICOS EN EL EXTERIOR "MARIANO OSPINA PÉREZ" ICETEX, Y SE POSIBILITA LA SUSCRIPCIÓN DE ACUERDOS DE PAGOS Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES SOBRE LOS FONDOS PROPIOS DE LAS ENTIDADES NACIONALES Y TERRITORIALES DE NATURALEZA PÚBLICA", me permito remitir a su despacho el expediente de la mencionada iniciativa, presentada el día de hoy ante la Secretaría General del Senado de la República por el Honorable Senador JOSUE ALIRIO BARRERA RODRIGUEZ. La materia de qué trata el mencionado Proyecto de Ley es competencia de la Comisión TERCERA Constitucional Permanente del Senado de la República, de conformidad con las disposiciones Constitucionales y Legales.</p> <p>GREGORIO ELJACH PACHECO                  Secretario General</p> <p style="text-align: center;">PRESIDENCIA DEL H. SENADO DE LA REPÚBLICA – NOVIEMBRE 15 DE 2022</p> <p>De conformidad con el informe de Secretaría General, dese por repartido el precitado Proyecto de Ley a la Comisión TERCERA Constitucional y envíese copia del mismo a la Imprenta Nacional para que sea publicado en la Gaceta del Congreso.</p> <p>CÚMPLASE</p> <p>EL PRESIDENTE DEL HONORABLE SENADO DE LA REPÚBLICA</p> <p>ROY LEONARDO BARRERAS MONTEALEGRE</p> <p>SECRETARIO GENERAL DEL HONORABLE SENADO DE LA REPÚBLICA</p> <p>GREGORIO ELJACH PACHECO</p>
---	--

**PROYECTO DE LEY NÚMERO 247 DE 2022 SENADO**

*por medio del cual se modifica la Ley 1821 de 2016, en relación con la edad de retiro de los altos funcionarios del Estado.*

<p style="text-align: center;">Proyecto de ley No. <u>247</u> de 2022</p> <p style="text-align: center;"><b>"Por medio del cual se modifica la Ley 1821 de 2016, en relación con la edad de retiro de los Altos funcionarios del Estado".</b></p> <p style="text-align: center;">EL CONGRESO DE COLOMBIA                  DECRETA</p> <p><b>ARTÍCULO 1º.</b> Modifíquese el artículo 1 de la ley 1821 de 2016, corregido por el Decreto 321 de 2017, el cual quedará así:</p> <p>"Artículo 1. La edad máxima para el retiro del cargo de las personas que desempeñen funciones públicas será de setenta (70) años. Una vez cumplidos, se causará el retiro inmediato del cargo que desempeñen sin que puedan ser reintegradas bajo ninguna circunstancia.</p> <p>Tampoco podrán ser reintegrados al servicio quienes hubieren sido retirados por haber cumplido con los requisitos para obtener pensión de jubilación.</p> <p><u>Lo dispuesto en el presente artículo no se aplicará a los funcionarios de elección popular ni cuando se trate de ocupar los cargos de Magistrados de las Altas Cortes, Contralor General de la República, Procurador General de la Nación, Fiscal General de la Nación, Ministro de Despacho, Miembros de Misiones Diplomáticas no comprendidos en la respectiva carrera y Secretarios Privados del Despacho de los funcionarios de que trata este artículo."</u></p> <p><b>ARTÍCULO 2º.</b> Vigencia. El presente proyecto de ley rige a partir de su promulgación y deroga todas las disposiciones que le sean contrarias.</p> <p>De los congresistas,</p> <p>                  ROY BARRERAS                  Senador</p> <p>                  JULIAN GALLO                  Senador</p>	<p style="text-align: center;"><b>EXPOSICIÓN DE MOTIVOS</b></p> <p>El proyecto de Ley tiene como principal objetivo, eliminar las barreras impuestas a los altos funcionarios del estado, que superada la edad establecida en la ley y a pesar del desarrollo normativo, son excluidos de la adopción de cargos públicos llevándose todo el conocimiento y experiencia adquirida.</p> <p>Este desconocimiento, obedece a una mala interpretación de la norma 1821 de 2016, que aumentó la edad de retiro forzoso de 65 a 70 años y que contemplaba la exclusión de los funcionarios electos por voto popular, pero que no incluyó cargos de Magistrados de las Altas Cortes, el Contralor General de la República y el Fiscal General de la Nación que tienen o superior jerarquía a la de los que fueron expresamente señalados en las excepciones.</p> <p>Como consecuencia de esta omisión, se ha venido presentando que para la elaboración de las listas de candidatos y para la posterior elección de los Magistrados de Altas Cortes se descarta con facilidad aspirantes con edad superior a 63 años argumentando que debido a su edad ya no alcanzarían a completar un periodo de años que es el establecido para las Cortes.</p> <p><b>1. De los derechos fundamentales.</b></p> <p>El propósito del Constituyente de 1991 fue la de establecer cláusulas para impedir la perpetuidad en la ocupación de los cargos públicos, en tal virtud, se establecieron los períodos fijos, las faltas disciplinarias que ameriten la destitución o en virtud del cumplimiento de cierta edad, que se configura como de retiro forzoso. Sin embargo, se ha encontrado que esta última causal está intrínsecamente relacionada con derechos que tienen protección constitucional y convencional.</p> <p>En ese sentido, respecto a la edad de retiro forzoso, ha dicho la Corte Constitucional<sup>1</sup> que su función social reposa en la proporción de oportunidades laborales para las nuevas generaciones, ya que los cargos públicos no pueden ser ejecutados a perpetuidad por un solo servidor; ello en consonancia con la teoría de la institucionalización del poder público, que contempla el ejercicio temporal de la función pública, que a la postre, debe estar dotada de eficiencia y eficacia, por medio de la renovación de los cargos públicos.</p> <p><small><sup>1</sup> Corte Constitucional. Sentencia C - 351 de 1995.</small></p>
---	---

No obstante, lo anterior, en el escenario práctico se presentan situaciones que limitan derechos fundamentales, tales como el derecho al trabajo, mínimo vital y en esta precisa oportunidad el derecho a la igualdad, en la medida en que en la ley que aquí se pretende modificar y en el Decreto 321 de 2017, sin que medie justificación alguna, no se dijo nada respecto a los cargos ocupados por los Magistrados de las Altas Cortes, Contralor General de la Nación, la Procuraduría General de la Nación y el Fiscal General de la Nación; cargos que tienen igual o superior jerarquía a la de los que expresamente fueron exceptuados en la norma 1821 de 2016.

Respecto al derecho a la igualdad, el Alto Tribunal de la justicia constitucional, ha referido que:

*"(...) En atención a su carácter relacional, el análisis de la igualdad da lugar a un juicio tripartito, pues involucra el examen del precepto demandado, la revisión del supuesto o régimen jurídico respecto del cual se alega el trato diferenciado injustificado y la consideración del principio de igualdad. Por ello, ante la dificultad de este examen, la Corte suele emplear herramientas metodológicas como el juicio integrado de igualdad. Este se compone de dos etapas de análisis. En la primera, se establece el criterio de comparación o tertium comparationis, es decir, se precisa si los supuestos de hecho son susceptibles de compararse y si se confrontan sujetos o situaciones de la misma naturaleza. En esta parte, asimismo, se define si en el plano fáctico y en el plano jurídico existe un trato desigual entre iguales o igual entre desiguales.*

*Finalmente, una vez establecida la diferencia de trato entre situaciones o personas que resulten comparables, se procede, como segunda parte de este juicio, a determinar si dicha diferencia está constitucionalmente justificada, esto es, si los supuestos objeto de análisis ameritan un trato diferente a partir de los mandatos consagrados en la Constitución. Este examen consiste en valorar los motivos y razones que fueron expresados para sustentar la medida estudiada y para obtener la finalidad pretendida. Para tal efecto y como metodología se analizan*

*tres aspectos: (i) el fin buscado por la medida, (ii) el medio empleado y (iii) la relación entre el medio y el fin (...)"<sup>2</sup>*

Se trae a colación el extracto jurisprudencial porque, tal como se venía anotando, los supuestos de hechos son susceptibles de comparación en la medida que se trata de la edad de retiro para sujetos que pueden ocupar los Altos Cargos del Estado.

A lo anterior se suma que, el espíritu del Legislador con la expedición de la Ley 1821 de 2016 se basó en *"que las expectativas de vida de los colombianos, tanto en el caso de los hombres como de las mujeres, han aumentado dramáticamente desde 1968, cuando se estableció en 65 años dicha edad en el Decreto Ley 2400 de ese año"*<sup>3</sup>, esto se traduce en que cada vez más personas de la tercera edad se acercan a rangos etarios de lo que socialmente se concibe como personas jóvenes en edad productiva.

De otra parte, la justificación que en otra llevó al Legislador a expedir la Ley 1821 de 2016<sup>4</sup>, es aplicable para todos los cargos que enlistan en el artículo primero de este proyecto de Ley, en la medida que: i. se impactará favorablemente los destinos públicos que requieren mayor experiencia y conocimiento; y, ii. Se generan alivios financieros al sistema pensional en la medida que no se modifican las condiciones para acceder al derecho a la pensión y se podrán seguir haciendo aportes.

**2. Cambios demográficos y poblacionales.**

En Colombia en las últimas décadas se ha ampliado la expectativa de vida de la población, según información reportada por el DANE para el año 2021 fue de 80 años para las mujeres y 73,7 años para los hombres<sup>5</sup>. Ante esta realidad social, el retiro forzoso a los 65 años hoy representa una limitación, que sí bien atiende a la cláusula de no perpetuidad y fortalecimiento de la carrera administrativa, ya no se acompaña con las expectativas antes señaladas y tampoco con la intención de dar

<sup>2</sup> Corte Constitucional. Sentencia C - 135 de 2018.

<sup>3</sup> Consejo de Estado. Sala de consulta y servicio civil. 9 de agosto de 2021.

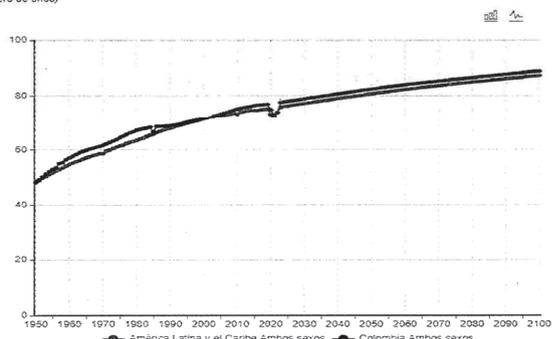
<sup>4</sup> Estos argumentos del espíritu de la Ley 1821 de 2016 son extraídos del concepto emitido por la Sala de consulta y servicio civil del Consejo de Estado el 13 de diciembre de 2021.

<sup>5</sup> Tomado de la nota de prensa disponible en <https://www.eltiempo.com/economia/sectores/dane-revela-expectativa-de-vida-en-colombia-581272>

garantizar que la función pública sea ejercida por quienes cuenten con la mayor capacidad profesional y técnica.

Aunado a lo anterior, la CEPAL ha expuesto que la expectativa de vida para las y los colombianos se incrementará ostensiblemente en los años venideros, tanto que se espera que De acuerdo con estos datos, para el año 2030 se espera que la esperanza de vida de los hombres sea de 76 años y 74.1 para las mujeres<sup>6</sup>, tal como puede apreciarse en la siguiente gráfica:

Demográficos y sociales / Demográficos / Mortalidad  
Esperanza de vida al nacer, según sexo  
(Número de años)



Fuente: CEPALSTAT - CEPAL - NACIONES UNIDAS

En ese orden de ideas, si bien la Legislación colombiana ha hecho avances significativos en esta materia, los límites de edad para que los funcionarios públicos se retiren forzosamente y generar una sostenibilidad del sistema pensional, la falta de precisión normativa que intentó corregirse con el Decreto 321 de 2021, ha dado lugar a interpretaciones diversas que aún no garantizan que todos los cargos que se enlistan en el artículo 1° de este proyecto de Ley.

Por tal razón, se hace necesario precisar quiénes serán las personas susceptibles de la ampliación en cinco años de la edad de retiro forzoso para estos cargos en

los que tiene especial relieve la experiencia y los conocimientos adquiridos, que se requieren como aportes a la sociedad y el desempeño de la función pública.

Lo anterior, también tiene un sustento en el hecho de que Colombia es uno de los países que ha suscrito el Plan de Acción de Madrid<sup>7</sup>, entre los compromisos adquiridos allí está el relacionado con la promoción de acciones proclives a favorecer a los trabajadores de mayor edad, incentivando su vinculación al mercado laboral y facilitar que sigan haciendo sus aportes intelectuales.

Es así como a nivel mundial se ha logrado establecer que ahora las personas viven más tiempo que antes. Hoy la mayor parte de la población tiene una esperanza de vida igual o superior a los 60 años. Todos los países del mundo están experimentando un incremento tanto de la cantidad como de la proporción de personas mayores en la población.

En 2030, una de cada seis personas en el mundo tendrá 60 años o más. En ese momento, el grupo de población de 60 años o más habrá subido de 1000 millones en 2020 a 1400 millones. En 2050, la población mundial de personas de 60 años o más se habrá duplicado (2100 millones). Se prevé que el número de personas de 80 años o más se triplique entre 2020 y 2050, hasta alcanzar los 426 millones.

El Doctor Baowen Xue quien fue coautor del estudio ' Efecto de la jubilación en la función cognitiva manifiesta que *"no encontramos los mismos resultados de bienestar para aquellos que trabajan en trabajos elementales" por lo que solo se beneficia el bienestar a través del trabajo en aquellos cargos de índole intelectual.*

*"Prolongar la vida laboral puede reducir el riesgo de tener una enfermedad cardiovascular, ya que las personas tienen más probabilidades de aumentar de peso después de dejar de trabajar, especialmente las personas retiradas de trabajos físicamente activos"*, esto dijo a Univision Noticias el doctor Baowen Xue.

En otra de sus investigaciones el Doctor Xue en 2017 buscó probar cómo el trabajo es a menudo una de las cosas que más estimulan al cuerpo y al cerebro. Y Junto a un grupo de investigadores estudió a 3,433 funcionarios públicos en Gran Bretaña durante 14 años antes y 14 años después de que se jubilaran y descubrieron en 2017 que la disminución en la memoria verbal fue un 38% más rápida después de la jubilación, disminuyendo significativamente la capacidad a corto plazo para recordar palabras. Igualmente en Francia en 2014 se encontró

<sup>6</sup> Información disponible en <https://statistics.cepal.org/portal/cepalstat/dashboard.html?theme=1&lang=es>

<sup>7</sup> Disponible en <https://social.un.org/ageing-working-group/documents/mipaa-sp.pdf>.

<p>que extender la edad laboral puede significar que las personas corran menos riesgo de desarrollar demencia, incluida la enfermedad de Alzheimer. Lo anterior debido a que la actividad laboral es una Fuente de motivación además se indicó que "Tener un trabajo satisfactorio, que se disfrute, puede proporcionar un propósito a su vida" el doctor Neil Charness, director del Institute for Successful Longevity Universidad Estatal de Florida</p> <p>Por otro lado, en 2008, se realizó un estudio en Estados Unidos el cual demostró que las personas mayores que tenían la menor conexión social al comienzo del experimento experimentaron el doble de pérdida de memoria luego de seis años en comparación con las que tenían los niveles más altos de conexión social.</p> <p><b>3. Contexto jurídico y normativo.</b></p> <p>El Constituyente de 1991 introdujo una cláusula según la cual corresponde al Congreso, la atribución exclusiva para determinadas la edad de retiro forzoso de los servidores públicos y de los particulares que ejercen funciones públicas. En consecuencia, lo primero que debe referirse son los artículos 125, 123 y 210 de la Constitución Política, pues éstos hacen referencia a establecer causales para el retiro de los servidores públicos y establecer el régimen de los particulares que ejercen funciones públicas.</p> <p>Sobre este aspecto, la Corte Constitucional ha señalado que:</p> <p><i>" (...) La aplicación de las normas que establecen el retiro forzoso como causal de desvinculación debe hacerse de forma razonable, valorando las circunstancias especiales de cada caso, con el fin de evitar la violación de los derechos fundamentales de los adultos mayores. Específicamente se ha entendido que su aplicación objetiva, sin verificar el contexto en el que tiene lugar su exigibilidad, puede llevar a efectos contrarios a la Carta, al poner a sus destinatarios ante el desconocimiento de su mínimo vital, cuando éstos carecen de las condiciones para asegurar la satisfacción de sus necesidades básicas y todavía no acreditan los requisitos para acceder a una pensión de vejez, existiendo por lo menos una expectativa legítima sobre su reconocimiento (...)"<sup>8</sup>.</i></p> <p><sup>8</sup> Corte Constitucional. Sentencia T - 643 de 2015.</p>	<p>El mismo Tribunal ha concluido que "no existe una fórmula o parámetro único que permita fijar la edad de retiro forzoso, pues, como ya se dijo y se advirtió en la Sentencia C-563 de 1997, su determinación debe fundarse en criterios objetivos tales como la expectativa de vida promedio de la población colombiana o las necesidades de renovación del mercado de trabajo en orden a la consideración de la productividad del sistema económico"<sup>9</sup>.</p> <p>Y finalmente, la Corporación, ha dicho que se "aumenta la edad de retiro forzoso, hasta los 70 años, para los cargos que ya estaban sometidos a la edad máxima de 65 años, de acuerdo con la legislación anterior. En segundo lugar, somete a la nueva edad de retiro forzoso a aquellos servidores públicos y particulares que desempeñan funciones públicas que no estaban sometidos con anterioridad a dicha causal de retiro (...) En tercer lugar, se dispone que una vez se cumpla con la edad de retiro forzoso, se causará la separación inmediata del cargo, sin que la persona afectada pueda ser reintegrada en ninguna circunstancia. Y, en cuarto lugar, se especifica que como excepciones a la citada prohibición se encuentran los funcionarios de elección popular y "los mencionados en el artículo 29 del Decreto-Ley 2400 de 1968, modificado por el artículo 1 del Decreto-Ley 3074 de 1968." En tal listado se hallan los ministros de despacho; los jefes de departamento administrativo; los superintendentes; los viceministros; los secretarios generales de los ministerios o departamentos administrativos; el presidente, gerente o director de establecimientos públicos o de empresas industriales y comerciales del Estado; los miembros de misiones diplomáticas no comprendidos en la respectiva carrera; y los secretarios privados de los despachos de los funcionarios anteriormente señalados (...)"<sup>10</sup>.</p> <p>Finalmente, es pertinente anotar lo dicho por la sala de consulta y servicio civil del Consejo de Estado, que sirvió de cimiento al Decreto 321 de 2017, así:</p> <p><i>" (...) En el caso que nos ocupa, la referencia al "artículo 1° del Decreto-Ley 3074 de 1968", contenida en el inciso segundo del artículo 1° de la Ley 1821, no corresponde ciertamente a un error tipográfico, pues desde que dicho inciso se adicionó al artículo 1° en el trámite del proyecto de ley, se hizo mención a esa misma norma, referencia que se mantuvo hasta la aprobación definitiva del proyecto. Se trata sí, de un error caligráfico o de escritura, ya que, como se ha demostrado, la intención del legislador fue la de referirse solamente a una parte de la</i></p> <p><sup>9</sup> Corte Constitucional. Sentencia C - 084 de 2018. <sup>10</sup> Corte Constitucional. Sentencia C - 135 de 2018.</p>
<p><i>norma, que lista los funcionarios públicos exceptuados de la edad de retiro forzoso, por lo que probablemente quiso aludir solamente al artículo 29 del Decreto Ley 2400 de 1968, modificado por el artículo 1° del Decreto 3074 de 1968, y no a este último." Agregando que "Como se infiere, entonces, la intención real del legislador, desde que se introdujo el inciso segundo en el artículo 1° del proyecto de ley, fue la de mantener exceptuados del retiro forzoso por edad a empleados públicos que ya estaban eximidos de dicho deber por el Decreto 2400 de 1968, modificado por el 3074 del mismo año, y por la jurisprudencia constitucional (como ocurre con los servidores públicos de elección popular)"<sup>11</sup></i></p> <p><b>4. NECESIDAD, CAPACIDAD, BIENESTAR SOCIAL Y ESTATAL</b></p> <p><i>"Es por ello que la Corte debe precisar, tal y como se señaló, que si bien la fijación de una edad de retiro como causal de desvinculación del servicio es constitucionalmente admisible, su aplicación debe ser razonable de tal manera que, en cada caso concreto, responda a una valoración de las especiales circunstancias de los trabajadores, toda vez que ella no puede producir una vulneración de sus derechos fundamentales, máxime teniendo en cuenta que se trata de personas de la tercera edad, y que por esa causa merecen una especial protección constitucional."<sup>12</sup></i></p> <p>Con miras al bienestar social y general del estado y al retorno del conocimiento y de la experiencia al estado en cargos de <u>Presidente de la República, Magistrados de las Altas Cortes, Contralor General de la República, Procurador General de la Nación, Fiscal General de la Nación, Ministro de Despacho, Jefe de Departamento Administrativo, Presidente, Gerente o Director de Establecimiento Público o de Empresas Industriales y Comerciales del Estado, Miembros de Misiones Diplomáticas no comprendidos en la respectiva carrera y Secretarios Privados del Despacho</u> se encuentra útil y necesario eliminar la edad de retiro forzoso a funcionarios públicos antes mencionados, no solo porque son actividades para trabajadores que han acumulado muchos conocimientos a lo largo de los años, sino porque las personas mayores son ideales en trabajos en los que debían razonar sobre dilemas y conflictos sociales, porque el razonamiento sobre los conflictos sociales <b>mejora</b> con la vejez.</p> <p><sup>11</sup> Sala de Consulta y Servicio Civil del Honorable Consejo de Estado. Consulta resuelta en el radicado N° 11001-03-06-000-2017-00001-00. <sup>12</sup> Sentencia T-012 de 2009 referente al retiro del empleado que cumple la edad de retiro forzoso.</p>	<p><i>"Teniendo de presente Las capacidades cognitivas y que la misma son aquellas habilidades por las que nuestro cerebro nos permite aprender, prestar atención, memorizar, hablar, leer, razonar, comprender... Es decir, poder llevar a cabo cualquier acción o tarea en nuestro día a día, desde lo más sencillo a lo más complejo".<sup>13</sup></i></p> <p>El estado de salud está relacionado a la actividad en el entorno laboral, mientras que "La edad", se dice, es evidente que este último no es el criterio correcto para establecer un límite de cuándo se es <b>demasiado mayor para trabajar</b>. Más bien, sus capacidades funcionales y cognitivas determinan si aún puede desempeñarse bien en un trabajo.</p> <p>Algunas personas que sufren de demencia a una edad relativamente joven (por ejemplo, 55 años) pueden no ser capaces de realizar un trabajo complejo. Algunas personas de 90 o más años que mantienen una buena salud y un buen funcionamiento cognitivo podrían realizar un trabajo complejo. Estas personas cuentan con un bagaje de conocimiento y experiencia propio que permite mejor desempeño en los altos cargos del Estado haciéndolo más efectivo para el bienestar de todos los Colombianos.</p> <p>El trabajar ayuda a extender la vida laboral, la cual beneficia la función cognitiva de los funcionarios y permite un buen desempeño del Estado, el trabajo ayuda a las personas a sentirse útiles y es una fuente importante para la socialización, existen evidencia científica que dice que seguir trabajando después de la jubilación estimula la comunicación entre las células del cerebro, mantiene al cuerpo saludable, evita el aislamiento y mantiene el cerebro ocupado busque activamente expandir su universo a nuevas personas, ideas y retos.</p> <p>La salud del ser humano se desarrolla desde varios ámbitos que pueden ser, el mental y/o la actividad física los cuales cumplen un papel relevante, los cuales ayudan a mantener una vida saludable para conservar el equilibrio en ambas esferas: la física y mental encontrando el desarrollo laboral como una actividad motivacional para las personas permitiendo mantener de manera continua el beneficio sobre su salud humana y el desarrollo del estado al retornar este conocimiento en los cargos de alta dirección</p> <p><sup>13</sup> página de la ONG la Fundación Pasqual Maragall Fundación Pasqual Maragall</p>

**5. DECLARACIÓN DE POSIBLES CONFLICTOS DE INTERÉS**

Conforme al artículo 3 de la ley 2003 de 2019, que modificó el artículo 291 de la ley 5 de 1992, en el que se estableció que el autor del proyecto y el ponente presentarán en la exposición de motivos un acápite que describa las circunstancias o eventos que podrán generar un conflicto de interés para la discusión y votación del proyecto, se considera que el presente proyecto de ley, en principio, no genera conflictos de interés en atención a que se no genera un beneficio particular, actual y directo a los congresistas, de conformidad con lo establecido en el artículo 1 de la Ley 2003 de 19 de noviembre de 2019; sino que, por el contrario, se trata de una modificación de normas de carácter general. Adicional a ello, el presente proyecto de ley tiene por objeto el dar claridad a una norma pre existente, a través de ello se precisan los efectos de la norma para altos funcionarios del estado, dentro de los cuales no se encuentran los congresistas.

Sobre este asunto ha señalado el Consejo de Estado "No cualquier interés configura la causal de desinvestidura en comento, pues se sabe que sólo lo será aquél del que se pueda predicar que es directo, esto es, que per se el alegado beneficio, provecho o utilidad encuentre su fuente en el asunto que fue conocido por el legislador; particular, que el mismo sea específico o personal, bien para el congresista o quienes se encuentren relacionados con él; y actual o inmediato, que concorra para el momento en que ocurrió la participación o votación del congresista, lo que excluye sucesos contingentes, futuros o imprevisibles.

También se tiene noticia que el interés puede ser de cualquier naturaleza, esto es, económico o moral, sin distinción alguna"<sup>14</sup>

De los Honorables Congresistas,

  
**ROY BARRERAS**  
 Senador

  
**JULIAN GALLO**  
 Senador

<sup>14</sup> Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, sentencia de 10 de noviembre de 2009, radicación número: Pl. 01180-00 (C. P. Martha Teresa Briceño de Valencia).

**SENADO DE LA REPUBLICA**

Secretaría General ( Art. 139 y ss Ley 5ª de 1.992)

El día 16 del mes Noviembre del año 2022

se radicó en este despacho el proyecto de ley N° 247 Acto Legislativo N° \_\_\_\_\_, con todos y cada uno de los requisitos constitucionales y legales por: HS: Roy Leonardo Barreras Montalegre, Julian Gallo Cabillos

**SECRETARIO GENERAL**

**CONTENIDO**

Gaceta número 1465 - Viernes, 18 de noviembre de 2022

**SENADO DE LA REPÚBLICA**

**PROYECTOS DE LEY**

**Págs.**

Proyecto de ley número 242 de 2022 Senado, por medio de la cual se regulan los productos de tabaco calentado, administración de nicotina y sin nicotina y se dictan otras disposiciones.....	1
Proyecto de ley número 245 de 2022 Senado, por medio de la cual se garantizan los recursos para la inversión, el funcionamiento, el mantenimiento, la promoción, planificación y fomento de programas, ciclos de formación, organismos del Sistema Nacional del Deporte, escuelas e infraestructura deportiva del fútbol femenino, se modifica la Ley 2023 de 2020 y se dictan otras disposiciones.....	17
Proyecto de ley número 246 de 2022 Senado, por medio de la cual se establece amnistía de intereses y alivios económicos a los deudores del Instituto Colombiano de Crédito Educativo y Estudios Técnicos en el Exterior "Mariano Ospina Pérez" Icetex, y se posibilita la suscripción de acuerdos de pagos y se dictan otras disposiciones sobre los fondos propios de las entidades nacionales y territoriales de naturaleza pública.....	19
Proyecto de ley número 247 de 2022 Senado, por medio del cual se modifica la Ley 1821 de 2016, en relación con la edad de retiro de los altos funcionarios del Estado. ....	23

**SECCIÓN DE LEYES  
 SENADO DE LA REPÚBLICA – SECRETARÍA GENERAL – TRAMITACIÓN  
 LEYES**

Bogotá D.C., 16 de noviembre de 2022

Señor Presidente:

Con el fin de repartir el Proyecto de Ley No.247/22 Senado "POR MEDIO DEL CUAL SE MODIFICA LA LEY 1821 DE 2016, EN RELACIÓN CON LA EDAD DE RETIRO DE LOS ALTOS FUNCIONARIOS DEL ESTADO", me permito remitir a su despacho el expediente de la mencionada iniciativa, presentada el día de hoy ante la Secretaría General del Senado de la República por los Honorables Senadores ROY LEONARDO BARRERAS MONTEALEGRE, JULIAN GALLO CUBILLOS. La materia de qué trata el mencionado Proyecto de Ley es competencia de la Comisión SÉPTIMA Constitucional Permanente del Senado de la República, de conformidad con las disposiciones Constitucionales y Legales.

**GREGORIO ELJACH PACHECO**  
 Secretario General

**PRESIDENCIA DEL H. SENADO DE LA REPÚBLICA – NOVIEMBRE 16 DE 2022**

De conformidad con el informe de Secretaría General, dese por repartido el precitado Proyecto de Ley a la Comisión SÉPTIMA Constitucional y envíese copia del mismo a la Imprenta Nacional para que sea publicado en la Gaceta del Congreso.

**CÚMPLASE**

**EL PRESIDENTE DEL HONORABLE SENADO DE LA REPÚBLICA**

**ROY LEONARDO BARRERAS MONTEALEGRE**

**SECRETARIO GENERAL DEL HONORABLE SENADO DE LA REPÚBLICA**

**GREGORIO ELJACH PACHECO**