



# GACETA DEL CONGRESO

SENADO Y CÁMARA

(Artículo 36, Ley 5ª de 1992)

IMPRENTA NACIONAL DE COLOMBIA

www.imprenta.gov.co

ISSN 0123 - 9066

AÑO XXXIII - N° 91

Bogotá, D. C., martes, 20 de febrero de 2024

EDICIÓN DE 25 PÁGINAS

DIRECTORES:

GREGORIO ELJACH PACHECO

SECRETARIO GENERAL DEL SENADO

www.secretariassenado.gov.co

JAIME LUIS LACOUTURE PEÑALOZA

SECRETARIO GENERAL DE LA CÁMARA

www.camara.gov.co

RAMA LEGISLATIVA DEL PODER PÚBLICO

## CÁMARA DE REPRESENTANTES

### CARTAS DE ADHESIÓN

#### CARTA DE ADHESIÓN DE LOS HONORABLES EPRESENTANTE JUAN MANUEL CORTÉS – ÁLVARO LEÓN RUEDA AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 027 DE 2023 CÁMARA

*por medio de la cual se declara patrimonio cultural inmaterial de la nación el Concurso Nacional de Duetos Ciudad Floridablanca – “Hermanos Martínez” y todas sus manifestaciones culturales.*

Bogotá, 16 de febrero de 2024

Doctor

JAIME LUIS LACOUTURE

Secretario General

Cámara de Representantes

Ciudad

Referencia: Carta de Adhesión PL 027/23

Respetado Secretario

Por medio de la presente solicito respetuosamente adherir mi firma como coautor al **Proyecto de Ley número 027 de 2023 Cámara**, *por medio de la cual se declara patrimonio cultural inmaterial de la nación el Concurso Nacional de Duetos Ciudad Floridablanca – “Hermanos Martínez” y todas sus manifestaciones culturales.*

Atentamente,

El Representante a la Cámara,

*Juan Manuel Cortés.*

El Representante a la Cámara,

*Álvaro Leonel Rueda.*

### PONENCIAS

#### INFORME DE PONENCIA PARA SEGUNDO DEBATE DEL PROYECTO DE LEY NÚMERO 097 DE 2023 CÁMARA

*por medio de la cual se fortalecen los alcances del Fondo Emprender; se fomentan los nodos asociativos y se dictan otras disposiciones.*

Honorable Representante

CARLOS ALBERTO CUENCA CHAUX

Presidente

Comisión Tercera Constitucional

Cámara de Representantes

Bogotá

**Referencia: Informe de ponencia para segundo debate al Proyecto de Ley número 097 de 2023 Cámara.**

En atención a la designación hecha por la Mesa Directiva de la Comisión Tercera Constitucional Permanente de la Cámara de Representantes y según lo establecido en el artículo 150 de la Ley 5ª de 1992, sometemos a consideración de los honorables Representantes el **informe de ponencia para segundo debate al Proyecto de Ley número 097 de 2023 Cámara**, *por medio de la cual se fortalecen los alcances del fondo emprender; se fomentan los nodos asociativos y se dictan otras disposiciones.*

#### 1. CONTENIDO

El presente informe está dividido en 8 secciones subsiguientes al contenido, que se detallan de manera enumerada a continuación:

2. Trámite del proyecto de ley.
3. Objeto y contenido del proyecto de ley.
4. Sustento y antecedentes normativos del proyecto de ley.
5. Conveniencia del proyecto de ley.
6. Pliego de modificaciones
7. Declaración de impedimentos
8. Proposición.
9. Texto aprobado en primer debate en la Comisión Tercera Constitucional de la Cámara de Representantes del Proyecto de Ley número 097 de 2023 Cámara.
10. Texto propuesto para segundo debate en la plenaria de la Cámara de Representantes del Proyecto de Ley número 097 de 2023 Cámara.

## 2. TRÁMITE DEL PROYECTO DE LEY

**El Proyecto de Ley número 097 de 2023 de Cámara** titulado, *por medio de la cual se fortalecen los alcances del fondo emprender, se fomentan los nodos asociativos y se dictan otras disposiciones*, fue radicado el día 2 de agosto de 2023, por los honorables Congresistas honorable Senadora Nadya Georgette Blel Scaff, honorable Senador Óscar Barreto Quiroga, honorable Representante Andrés Guillermo Montes Celedón, honorable Representante Juliana Aray Franco, honorable Representante Ángela María Vergara González, honorable Representante Fernando David Niño Mendoza, honorable Representante Libardo Cruz Casado y honorable Representante Alfredo Ape Cuello Baute ante la Secretaría General de la Corporación. Dicho texto fue publicado en la *Gaceta del Congreso* número 1031 de 2023.

El presente proyecto de ley es remitido a la Comisión Tercera de la Cámara de Representantes la cual, mediante oficio notificado el día 11 de septiembre de 2023, donde fueron designados como ponentes los honorables Representantes Katherine Miranda Peña, honorable Representante Armando Antonio Zabaraín D'Arce y como ponente coordinador el honorable Representante Daniel Restrepo Carmona.

El día 22 de noviembre del 2023 surtió primer debate en la Comisión Tercera de la Cámara de Representantes, siendo aprobado por unanimidad y sin modificaciones. La Mesa Directiva de esta Célula Legislativa designó a los mismos Representantes como ponentes para segundo debate en la plenaria de la Cámara.

## 3. OBJETO Y CONTENIDO DEL PROYECTO DE LEY

Este proyecto de ley tiene como objeto principal, con base en los primeros artículos y en la exposición de motivos, ampliar el alcance de ejecución de los recursos del fondo, permitiendo que no solo se beneficien proyectos presentados por aprendices del Sena o profesionales, también personas que acrediten al menos el título de

bachiller técnico, para que tengan la oportunidad de crear sus propios emprendimientos con la asesoría permanente de la entidad, como suele practicar en su metodología de acompañamiento con los tiempos del capital psicológico, capital soporte, capital semilla y capital social. Todo esto con el fin de que más personas con poca formación académica puedan iniciar proyectos de emprendimiento de la mano de los recursos del Fondo Emprender y con la asesoría que presta el personal aprendiz del Sena para capacitar a los emprendedores en las habilidades necesarias, para que sus emprendimientos perduren en el tiempo.

La iniciativa en mención se compone de 4 artículos, y referencian las siguientes consideraciones:

- Artículo 1º: Objeto del proyecto de ley.
- Artículo 2º: Modifica el artículo 40 de la Ley 789 de 2002.
- Artículo 3º: articulación interinstitucional para la innovación.
- Artículo 4º: Vigencia de la ley.

## 4. SUSTENTO Y ANTECEDENTES NORMATIVOS DEL PROYECTO DE LEY

El presente proyecto de ley se sustenta en lo establecido en el artículo 150 de la Constitución Política, en el cual se concede competencia al Congreso de la República para hacer las leyes y por medio de ellas, ejercer funciones como la de interpretar, derogar y reformar las leyes.

Tal como se menciona en la exposición de motivos del proyecto de ley bajo análisis, la Ley 789 de 2002, por la cual se dictan normas para apoyar el empleo y ampliar la protección social y se modifican algunos artículos del Código Sustantivo de Trabajo, estableció el Fondo Emprender. El fondo opera como una cuenta adscrita al Servicio Nacional de Aprendizaje (Sena) y tiene como objetivo financiar iniciativas y emprendimientos creados por aprendices o asociaciones entre aprendices, practicantes universitarios o profesionales cuya formación se haya desarrollado en instituciones educativas reconocidas por el Estado de conformidad con las Leyes 30 de 1992 y 115 de 1994, y demás que las complementen, modifiquen o adicionen. En este marco normativo, se dispone que el 80% de la monetización de la cuota constituye el presupuesto del Fondo Emprender.

## 5. CONVENIENCIA DEL PROYECTO DE LEY

A continuación, se extraen de la exposición de motivos los principales argumentos de los autores con los cuales se justifica la relevancia del presente proyecto de ley:

- Los jóvenes hasta los 28 años no son contratados mayormente por su falta de experiencia y que, según los ejercicios de medición del DANE,

en el trimestre móvil febrero-abril de 2022 la tasa de desempleo fue de 15,5%, cifra que es inferior a la medición realizada el mismo trimestre del año inmediatamente anterior que fue de 19,3%, pero que sigue siendo alta. La cifra final de desempleados jóvenes para el mencionado trimestre móvil 2022 se ubica en casi 1.3 millones de personas buscando trabajo activamente a nivel nacional.

- En cuanto al tema de informalidad, para el trimestre mayo-julio de 2022, la informalidad se posicionó en 58% a nivel nacional, en las cabeceras poblacionales se situó en 51% y en las zonas dispersas se consolida en el 84% para ese mismo periodo.
- Según la Cámara de Comercio de Bogotá (2022), solo 3 de cada 10 empresas sobrevive en Colombia después de 5 años de constituidas. Según Confecámaras (2019), aproximadamente el 40% pierde la batalla en el primer año de creación.
- El Fondo Emprender, creado mediante la Ley 789 de 2002, por la cual se dictan normas para apoyar el empleo y ampliar la protección social y se modifican algunos artículos del Código Sustantivo de Trabajo, funciona como una cuenta adscrita al Servicio Nacional de Aprendizaje (Sena), que tiene como fin el financiamiento de iniciativas y emprendimientos desarrollados por los denominados aprendices o asociaciones entre aprendices, practicantes universitarios o profesionales, cuya formación se esté o se haya desarrollado en instituciones educativas reconocidas por el Estado.

A lo largo de su historia, el Fondo Emprender ha tenido los siguientes resultados:

- Desde su creación, el programa Fondo Emprender ha logrado la financiación de 10.761 iniciativas empresariales.
- Se han logrado generar 39.731 empleos formales.
- Se han asignado recursos por valor total de \$913.028.161.448
- Desde el 2011 hasta el 30 de julio de 2022, se han fortalecido 29.968 empresas a nivel nacional.

Así pues, se justifica incluir en las disposiciones normativas consideraciones para incluir a este sector poblacional dentro de los beneficiarios del Fondo Emprender, con el fin de estimular la creación de emprendimientos a través de mecanismos directos de inversión, y además, de articulación interinstitucional en términos de nodos de asociatividad.

## 6. PLIEGO DE MODIFICACIONES

Después de analizado el articulado junto con la exposición de motivos presentada en el proyecto de ley sometido a consideración, no se considera necesario realizar ajustes y se presenta para

segundo debate el mismo texto aprobado por la Comisión Tercera de la Cámara de Representantes

## 7. DECLARACIÓN DE IMPEDIMENTOS E IMPACTO FISCAL

En cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 291 de la Ley 5ª de 1992, se advierte que no existen circunstancias o eventos que puedan generar un conflicto de interés para la discusión y votación del proyecto según artículo 286 de la misma ley. Lo anterior, de cualquier forma, no es óbice para que quien así lo tenga a bien lo declare habiéndolo encontrado.

Así mismo, el artículo 182 de la Constitución Política de Colombia dispone que los Congresistas deberán poner en conocimiento de la respectiva Cámara las situaciones de carácter moral o económico que los inhiban para participar en el trámite de los asuntos sometidos a su consideración, y que la ley determinará lo relacionado con los conflictos de intereses y las recusaciones.

En consecuencia, el artículo 286 de la Ley 5ª de 1992, modificado por la Ley 2033 de 2009, definió lo relativo al Régimen de Conflicto de Interés de los Congresistas, en ese sentido dispuso:

*“(...) 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.*

- a) Beneficio particular: aquel que 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;*
- b) Beneficio actual: aquel que efectivamente se configura en las circunstancias presentes y existentes al momento en el que el congresista participa de la decisión;*
- c) Beneficio directo: aquel que se produzca de forma específica respecto del congresista, de su cónyuge, compañero o compañera permanente, o parientes dentro del segundo grado de consanguinidad, segundo de afinidad o primero civil”.*

Por otra parte, la ley precitada también define las circunstancias bajo las cuales se entiende que no hay conflicto de interés para los congresistas, en ese sentido se dispuso:

*“Para todos los efectos se entiende que no hay conflicto de interés en las siguientes circunstancias:*

- a) Cuando el congresista participe, discuta, vote un proyecto de ley o de acto legislativo que otorgue beneficios o cargos de carácter general, es decir cuando el interés del*

*congresista coincide o se fusione con los intereses de los electores;*

- b) Cuando el beneficio podría o no configurarse para el congresista en el futuro;*
- c) Cuando el congresista participe, discuta o vote artículos de proyectos de ley o acto legislativo de carácter particular, que establezcan sanciones o disminuyan beneficios, en el cual, el congresista tiene un interés particular, actual y directo. El voto negativo no constituirá conflicto de interés cuando mantiene la normatividad vigente;*
- d) Cuando el congresista participe, discuta o vote artículos de proyectos de ley o acto legislativo de carácter particular, que regula un sector económico en el cual el congresista tiene un interés particular, actual y directo, siempre y cuando no genere beneficio particular, directo y actual;*
- f) Cuando el congresista participa en la elección de otros servidores públicos mediante el voto secreto. Se exceptúan los casos en que se presenten inhabilidades referidas al parentesco con los candidatos.*

*Parágrafo 1°. Entiéndase por conflicto de interés moral aquel que presentan los congresistas cuando por razones de conciencia se quieran apartar de la discusión y votación del proyecto.*

*Parágrafo 2°. Cuando se trate de funciones judiciales, disciplinarias o fiscales de los congresistas, sobre conflicto de interés se aplicará la norma especial que rige ese tipo de investigación.*

*Parágrafo 3°. Igualmente se aplicará el régimen de conflicto de intereses para todos y cada uno de los actores que presenten, discutan o participen de cualquier iniciativa legislativa, conforme al artículo 140 de la Ley 5ª de 1992”.*

Sobre el conflicto de interés el Consejo de Estado en se ha pronunciado en Sentencia del año 2022, estableciendo que:

*“Siempre que se produzca un resultado provechoso por el simple ejercicio de una función oficial, que convenga al agente o a otra persona allegada, en el orden moral o material, surgirá un conflicto de intereses. Si la ley protege el interés, será lícito; pero si se persigue con fines personales, particulares, que sobrepasen el interés social, será ilícito”.*

También el Consejo de Estado el año 2010 sobre el conflicto de interés se conceptuó:

*“La institución del conflicto de intereses apunta a trazar un límite entre el ejercicio legítimo de la función legislativa y el aprovechamiento de esta función por parte del congresista para obtener beneficios personales o en favor de aquellas personas allegadas que determina la ley. Así las cosas, no se presenta conflicto entre el interés personal del congresista y el interés general cuando la ley tiene por destinataria a*

*la generalidad de la sociedad, en abstracto, hipótesis en la cual quedan incluidos los amplios sectores sociales que son objeto de determinadas leyes, como por ejemplo las minorías étnicas o culturales, las profesiones, los contribuyentes o, como el caso que nos ocupa, las víctimas de la violencia en Colombia.*

*No sería razonable, por consiguiente, afirmar que por el hecho de ser abogado un congresista estaría impedido para participar en la aprobación de una ley que expida el estatuto de esa profesión; que por ser indígena estaría impedido para participar en el trámite de la ley orgánica que reglamente las entidades territoriales indígenas; que por ser propietario estaría impedido para intervenir en la discusión de una ley sobre impuesto predial; o que por encajar en la definición legal de víctima del conflicto estaría impedido para intervenir en los debates a un proyecto de ley que establece de manera general las reglas de resarcimiento a las víctimas de la violencia en Colombia. En todos estos casos, ciertamente, podría el congresista derivar de la ley en cuya discusión interviene un beneficio personal, pero no por la circunstancia de ser miembro del Congreso ni porque la ley se dirija a un grupo de personas tan restringido y exclusivo (y por tanto excluyente) que convierta al congresista en un destinatario predilecto. En los anteriores ejemplos las leyes no se dirigen a todos los colombianos sino a grupos muy significativos: los abogados, los indígenas, los propietarios de inmuebles, las víctimas del conflicto. No todos los congresistas forman parte necesariamente de estos grupos, pero por la amplitud social de dichos sectores en la nación y la generalidad de las prescripciones de la ley a ellos dirigida, normalmente algunos de los congresistas podrían quedar incluidos. Pues bien, en estos casos no cabe la figura de conflicto de intereses, pues a pesar de que un congresista podría convertirse en destinatario de alguna de las disposiciones legales, tal hecho no obedece a que la ley busque favorecerlo directa, exclusiva y especialmente”.*

En consecuencia, se considera que la ley y la jurisprudencia han dado los criterios orientadores que determinan circunstancias en las cuales se podría estar incurso en un conflicto de interés. Para lo cual será necesario que respecto del asunto objeto de conocimiento de parte del congresista (discusión o votación) se reporte un beneficio en el que concurren tres características simultáneas, a saber, ser actual, particular y directo. Define la ley también las circunstancias bajo las cuales se considera que no existe un conflicto de interés, en esa medida, se señala que aun cuando el congresista pueda reportar un beneficio, pero este se funde en el interés general, en el interés de sus electores, se dará lugar a que no exista tal conflicto.

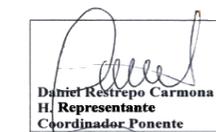
En ese sentido, no existe un conflicto de interés por parte del ponente y autor del proyecto de ley respecto de las disposiciones que este incluye,

toda vez que con el mismo no se genera beneficio alguno que reúna las características dispuestas en la ley para ello, es decir particular, actual y directo.

Además de lo anterior, en cumplimiento del artículo 7° de la Ley 819 de 2003 es preciso determinar que el presente proyecto de ley no genera impacto fiscal tras la modificación realizada e incluida en el pliego de modificaciones anteriormente presentado, toda vez que no ordena gasto adicional dentro del Presupuesto General de la Nación, ni tampoco otorga beneficios tributarios de ningún tipo.

## 8. PROPOSICIÓN.

Por las consideraciones anteriormente expuestas solicito a los miembros de la plenaria de la Cámara de Representantes dar segundo debate y aprobar el **Proyecto de Ley número 097 de 2023 Cámara**, por medio de la cual se fortalecen los alcances del Fondo Emprender, se fomentan los nodos asociativos y se dictan otras disposiciones, junto con el texto definitivo que se propone.

 Daniel Restrepo Carmona H. Representante Coordinador Ponente	 Katherine Miranda Peña H. Representante Ponente
 Armando Zabaraín D'arce H. Representante Dpto. Atlántico Ponente	

## 9. TEXTO APROBADO EN PRIMER DEBATE EN LA COMISIÓN TERCERA CONSTITUCIONAL DE LA CÁMARA DE REPRESENTANTES DEL PROYECTO DE LEY NÚMERO 097 DE 2023 CÁMARA

*por medio de la cual se fortalecen los alcances del fondo emprender, se fomentan los nodos asociativos y se dictan otras disposiciones.*

**El Congreso de Colombia**

**DECRETA:**

**Artículo 1°. Objeto.** La presente ley tiene por objeto ampliar los alcances del Fondo Emprender en materia presupuestal y en capacidad de articulación interinstitucional para el establecimiento y consolidación de asociatividad entre los emprendedores.

**Artículo 2°. Modifíquese el artículo 40 de la Ley 789 de 2002, el cual quedará así:**

**Artículo 40. Fondo Emprender.** Créase el Fondo Emprender (FE), como una cuenta independiente y especial adscrita al Servicio Nacional de Aprendizaje (Sena), el cual será administrado por esta entidad y cuyo objeto exclusivo será financiar iniciativas empresariales que provengan y sean desarrolladas por aprendices o asociaciones entre aprendices, practicantes universitarios o profesionales que su formación se esté desarrollando o se haya desarrollado en instituciones que para los efectos legales, sean

reconocidas por el Estado de conformidad con las Leyes 30 de 1992 y 115 de 1994 y demás que las complementen, modifiquen o adicionen; **también se podrán financiar iniciativas de personas o asociaciones de personas que al momento de presentar sus propuestas, certifique un nivel de escolaridad equivalente al título de bachiller técnico en los términos de las Leyes 30 de 1992 y 115 de 1994.**

El Fondo Emprender se regirá por el derecho privado, y su presupuesto estará conformado por el 80% de la monetización de la cuota de aprendizaje de que trata el artículo 34, así como por los aportes del Presupuesto General de la Nación, recursos financieros de organismos de cooperación nacional e internacional, recursos financieros de la banca multilateral, recursos financieros de organismos internacionales, recursos financieros de fondos de pensiones y cesantías y recursos de fondos de inversión públicos y privados.

**Parágrafo.** El Gobierno nacional determinará dentro de los 6 meses siguientes a la promulgación de esta ley, las condiciones generales que sean necesarias para el funcionamiento de este fondo. La decisión de financiación de los proyectos empresariales presentados al Fondo Emprender será tomada por el Consejo Directivo del Sena.

**Artículo 3°. Articulación interinstitucional para la innovación.** Los emprendimientos financiados con los recursos del Fondo Emprender que habla el artículo 40 de la Ley 789 de 2002, que deseen iniciar e integrar nodos de asociatividad entre los mismos, podrán solicitar comenzar un proceso de articulación que liderará el Sena y convocará otras entidades y agencias del Estado especializadas en desarrollo de emprendimientos como el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, la Agencia de Innovación para el Emprendimiento (Innpulsa) Colombia y las demás que se puedan involucrar por su competencia. El objetivo de estos procesos consistirá en que, con el acompañamiento y oferta institucional de estas entidades, los emprendimientos logren generar ecosistemas o nodos empresariales interconectados, donde el objetivo principal sea la generación de un valor agregado de la productividad basado en la innovación y el desarrollo tecnológico mediante la asociatividad.

**Parágrafo 1°.** El Gobierno nacional deberá estructurar en un plazo no mayor a seis (6) meses posteriores a la promulgación de la presente ley, una hoja de ruta o programa para desarrollar el presente artículo para la correcta articulación y entendimiento de todos los actores que participen de este mecanismo de asociatividad.

**Parágrafo 2°.** Con el fin de implementar con mayor eficiencia y eficacia el presente artículo, se podrá desarrollar complementariamente con lo dispuesto para el caso en las disposiciones contenidas en los artículos 42, 48, 50, 51, 52, 57, 66, y 74 de la Ley 2069 de 2020, así como

las demás disposiciones contenidas en dicha ley aplicables para el fin de este artículo.

**Parágrafo 3°.** El Gobierno nacional reglamentará las disposiciones necesarias para el desarrollo de la presente ley.

**Artículo 4°. Vigencia y derogatorias.** La presente ley rige a partir de su sanción y publicación en el *Diario Oficial* y deroga las disposiciones que le sean contrarias.

**10. TEXTO PROPUESTO PARA SEGUNDO DEBATE EN LA PLENARIA DE LA CÁMARA DE REPRESENTANTES DEL PROYECTO DE LEY NÚMERO 097 DE 2023 CÁMARA**

*por medio de la cual se fortalecen los alcances del Fondo Emprender, se fomentan los nodos asociativos y se dictan otras disposiciones.*

**El Congreso de Colombia  
DECRETA:**

**Artículo 1°.** *Objeto.* La presente ley tiene por objeto ampliar los alcances del Fondo Emprender en materia presupuestal y en capacidad de articulación interinstitucional para el establecimiento y consolidación de asociatividad entre los emprendedores.

**Artículo 2°.** Modifíquese el artículo 40 de la Ley 789 de 2002, el cual quedará así:

**Artículo 40. Fondo Emprender.** Créase el Fondo Emprender (FE), como una cuenta independiente y especial adscrita al Servicio Nacional de Aprendizaje (Sena), el cual será administrado por esta entidad y cuyo objeto exclusivo será financiar iniciativas empresariales que provengan y sean desarrolladas por aprendices o asociaciones entre aprendices, practicantes universitarios o profesionales que su formación se esté desarrollando o se haya desarrollado en instituciones que para los efectos legales, sean reconocidas por el Estado de conformidad con las Leyes 30 de 1992 y 115 de 1994 y demás que las complementen, modifiquen o adicionen; **también se podrán financiar iniciativas de personas o asociaciones de personas que al momento de presentar sus propuestas, certifique un nivel de escolaridad equivalente al título de bachiller técnico en los términos de las Leyes 30 de 1992 y 115 de 1994.**

El Fondo Emprender se regirá por el derecho privado, y su presupuesto estará conformado por el 80% de la monetización de la cuota de aprendizaje de que trata el artículo 34, así como por los aportes del Presupuesto General de la Nación, recursos financieros de organismos de cooperación nacional e internacional, recursos financieros de la banca multilateral, recursos financieros de organismos internacionales, recursos financieros de fondos de pensiones y cesantías y recursos de fondos de inversión públicos y privados.

**Parágrafo.** El Gobierno nacional determinará dentro de los 6 meses siguientes a la promulgación de esta ley, las condiciones generales que sean necesarias para el funcionamiento de este fondo. La decisión de financiación de los proyectos empresariales presentados al Fondo Emprender será tomada por el Consejo Directivo del Sena.

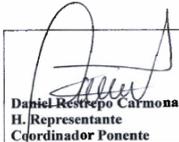
**Artículo 3°. Articulación interinstitucional para la innovación.** Los emprendimientos financiados con los recursos del Fondo Emprender que habla el artículo 40 de la Ley 789 de 2002, que deseen iniciar e integrar nodos de asociatividad entre los mismos, podrán solicitar comenzar un proceso de articulación que liderará el Sena y convocará otras entidades y agencias del Estado especializadas en desarrollo de emprendimientos como el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, la Agencia de Innovación para el Emprendimiento (Innpulsa) Colombia y las demás que se puedan involucrar por su competencia. El objetivo de estos procesos consistirá en que, con el acompañamiento y oferta institucional de estas entidades, los emprendimientos logren generar ecosistemas o nodos empresariales interconectados, donde el objetivo principal sea la generación de un valor agregado de la productividad basado en la innovación y el desarrollo tecnológico mediante la asociatividad.

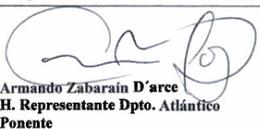
**Parágrafo 1°.** El Gobierno nacional deberá estructurar en un plazo no mayor a seis (6) meses posteriores a la promulgación de la presente ley, una hoja de ruta o programa para desarrollar el presente artículo para la correcta articulación y entendimiento de todos los actores que participen de este mecanismo de asociatividad.

**Parágrafo 2°.** Con el fin de implementar con mayor eficiencia y eficacia el presente artículo, se podrá desarrollar complementariamente con lo dispuesto para el caso en las disposiciones contenidas en los artículos 42, 48, 50, 51, 52, 57, 66, y 74 de la Ley 2069 de 2020, así como las demás disposiciones contenidas en dicha ley aplicables para el fin de este artículo.

**Parágrafo 3°.** El Gobierno nacional reglamentará las disposiciones necesarias para el desarrollo de la presente ley.

**Artículo 4°. Vigencia y derogatorias.** La presente ley rige a partir de su sanción y publicación en el *Diario Oficial* y deroga las disposiciones que le sean contrarias.

 Daniel Restrepo Carmona H. Representante Coordinador Ponente	 Katherine Miranda Peña H. Representante Ponente
--	--

 Armando Zabaraín D'arce H. Representante Dpto. Atlántico Ponente	
--	--

**CÁMARA DE REPRESENTANTES  
COMISIÓN TERCERA CONSTITUCIONAL  
PERMANENTE  
(ASUNTOS ECONÓMICOS)**

*Bogotá, D. C., 16 de febrero de 2024. En la fecha se recibió en esta Secretaría ponencia positiva para segundo debate del Proyecto de Ley número 097 de 2023 Cámara, por medio de la cual se fortalecen los alcances del Fondo Emprender; se fomentan los nodos asociativos y se dictan otras disposiciones, suscrita por los honorables Representantes a la Cámara: Daniel Restrepo Carmona, Armando Antonio Zabarain D'Arce y Katherine Miranda Peña, y se remite a la Secretaría General de la Corporación para su respectiva publicación en la Gaceta del Congreso, tal y como lo ordena el artículo 156 de la Ley 5ª de 1992.*

La Secretaria General,



**ELIZABETH MARTÍNEZ BARRERA**

*Bogotá, D. C., 16 de febrero de 2024.*

*De conformidad con el artículo 165 de la Ley 5ª de 1992. “Reglamento del Congreso autorizamos el presente informe”.*

**CARLOS ALBERTO CUENCA CHAUX  
PRESIDENTE**



**ELIZABETH MARTINEZ BARRERA  
SECRETARIA GENERAL**

**TEXTO APROBADO EN PRIMER  
DEBATE POR LA COMISIÓN TERCERA  
CONSTITUCIONAL PERMANENTE  
DE LA HONORABLE CÁMARA DE  
REPRESENTANTES EN SESIÓN  
ORDINARIA DEL DÍA MIÉRCOLES  
VEINTIDÓS (22) DE NOVIEMBRE DE DOS  
MIL VEINTITRÉS (2023)**

**PROYECTO DE LEY NÚMERO 097 DE 2023**

*por medio de la cual se fortalecen los alcances del Fondo Emprender; se fomentan los nodos asociativos y se dictan otras disposiciones.*

**El Congreso de Colombia  
DECRETA:**

**Artículo 1º. Objeto.** La presente ley tiene por objeto ampliar los alcances del Fondo Emprender en materia presupuestal y en capacidad de articulación interinstitucional para el establecimiento y consolidación de asociatividad entre los emprendedores.

**Artículo 2º. Modifíquese el artículo 40 de la Ley 789 de 2002, el cual quedará así:**

**Artículo 40. Fondo Emprender.** Créase el Fondo Emprender (FE), como una cuenta independiente, y especial adscrita al Servicio Nacional de Aprendizaje (Sena), el cual será administrado por esta entidad y cuyo objeto exclusivo será financiar iniciativas empresariales que provengan y sean desarrolladas por aprendices o asociaciones entre aprendices, practicantes universitarios o profesionales que su formación se esté desarrollando o se haya desarrollado en instituciones que para los efectos legales, sean reconocidas por el Estado de conformidad con las Leyes 30 de 1992 y 115 de 1994 y demás que las complementen, modifiquen o adicionen; también se podrán financiar iniciativas de personas o asociaciones de personas que al momento de presentar sus propuestas, certifique un nivel de escolaridad equivalente al título de bachiller técnico en los términos de las Leyes 30 de 1992 y 115 de 1994.

El Fondo Emprender se regirá por el derecho privado, y su presupuesto estará conformado por el 80% de la monetización de la cuota de aprendizaje de que trata el artículo 34, así como por los aportes del Presupuesto General de la Nación, recursos financieros de organismos de cooperación nacional e internacional, recursos financieros de la banca multilateral, recursos financieros de organismos internacionales, recursos financieros de fondos de pensiones y cesantías y recursos de fondos de inversión públicos y privados.

**Parágrafo.** El Gobierno nacional determinará dentro de los 6 meses siguientes a la promulgación de esta ley, las condiciones generales que sean necesarias para el funcionamiento de este Fondo. La decisión de financiación de los proyectos empresariales presentados al Fondo Emprender será tomada por el Consejo Directivo del Sena.

**Artículo 3º. Articulación interinstitucional para la innovación.** Los emprendimientos financiados con los recursos del Fondo Emprender que habla el artículo 40 de la Ley 789 de 2002, que deseen iniciar e integrar nodos de asociatividad entre los mismos, podrán solicitar comenzar un proceso de articulación que liderará el SENA y convocará otras entidades y agencias del Estado especializadas en desarrollo de emprendimientos como el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, la Agencia de Innovación para el Emprendimiento (Innpulsa) Colombia y las demás que se puedan involucrar por su competencia. El objetivo de estos procesos consistirá en que, con el acompañamiento y oferta institucional de estas entidades, los emprendimientos logren generar

ecosistemas o nodos empresariales interconectados, donde el objetivo principal sea la generación de un valor agregado de la productividad basado en la innovación y el desarrollo tecnológico mediante la asociatividad.

**Parágrafo 1°.** El Gobierno nacional deberá estructurar en un plazo no mayor a seis (6) meses posteriores a la promulgación de la presente ley, una hoja de ruta o programa para desarrollar el presente artículo para la correcta articulación y entendimiento de todos los actores que participen de este mecanismo de asociatividad.

**Parágrafo 2°.** Con el fin de implementar con mayor eficiencia y eficacia el presente artículo, se podrá desarrollar complementariamente con lo dispuesto para el caso en las disposiciones contenidas en los artículos 42, 48, 50, 51, 52, 57, 66, y 74 de la Ley 2069 de 2020, así como las demás disposiciones contenidas en dicha ley aplicables para el fin de este artículo.

**Parágrafo 3°.** El Gobierno nacional reglamentará las disposiciones necesarias para el desarrollo de la presente ley.

**Artículo 4°. Vigencia y derogatorias.** La presente ley rige a partir de su sanción y publicación en el *Diario Oficial* y deroga las disposiciones que le sean contrarias.

**CÁMARA DE REPRESENTANTES COMISIÓN TERCERA CONSTITUCIONAL PERMANENTE. -ASUNTOS ECONÓMICOS,** miércoles, veintidós (22) de noviembre de dos mil veintitrés (2023). - En sesión de la fecha fue aprobado en primer debate en los términos anteriores y sin modificaciones, el **Proyecto de Ley número 097 de 2023 Cámara, por medio de la cual se fortalecen los alcances del Fondo Emprender, se fomentan los nodos asociativos y se dictan otras disposiciones,** previo anuncio de su votación en Sesión de las Comisiones Económicas Conjuntas Tercera de la Cámara de Representantes y Tercera del Senado de la República el día 21 de noviembre de dos mil veintitrés (2023), en cumplimiento del artículo 8° del Acto Legislativo 01 de 2003.

Lo anterior con el fin de que el citado proyecto de ley siga su curso legal en segundo debate en la plenaria de la Cámara de Representantes.

**CARLOS ALBERTO CUENCA CHAUX**  
Presidente



**ELIZABETH MARTÍNEZ BARRERA**  
Secretaria General

**INFORME DE PONENCIA PARA SEGUNDO DEBATE EN CÁMARA DE REPRESENTANTES AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 325 DE 2022 CÁMARA, 01 DE 2022 SENADO.**

*por medio de la cual se modifica el artículo 1° de la Ley 1335 de 2009 y se dictan otras disposiciones.*

Bogotá, D. C., febrero de 2024

Doctor

RICARDO ALFONSO ALBORNOZ  
BARRETO

Secretario Comisión Séptima Constitucional  
Permanente.

Cámara de Representantes

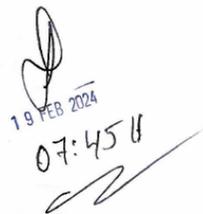
**Asunto: informe de ponencia para segundo debate en Cámara de Representantes al proyecto de Ley número 325 de 2022 Cámara, 01 de 2022 Senado.**

Respetado Secretario

En cumplimiento del honroso encargo realizado por la Mesa Directiva de la Comisión Séptima Constitucional Permanente de la Cámara de Representantes, y en desarrollo de lo dispuesto en la Ley 5ª de 1992 art. 150, 153 y 156, en mi calidad de ponente único, me permito radicar **informe de ponencia para segundo debate en Cámara de Representantes, al Proyecto de Ley número 325 de 2022 Cámara, 01 de 2022 Senado, por medio de la cual se modifica el artículo 1° de la Ley 1335 de 2009 y se dictan otras disposiciones** en la Secretaría de la Comisión.

Cordialmente,

  
VICTOR MANUEL SALCEDO GUERRERO  
Representante a la Cámara  
Ponente único

  
19 FEB 2024  
07:45 U

PONENCIA PARA SEGUNDO DEBATE  
EN CÁMARA DE REPRESENTANTES AL  
PROYECTO DE LEY NÚMERO 325 DE 2022  
CÁMARA, 01 DE 2022 SENADO

*por medio de la cual se modifica el artículo 1° de la Ley 1335 de 2009 y se dictan otras disposiciones.*

**Palabras clave:** Sistema Electrónicos de Administración de Nicotina (SEAN); Sistemas Similares Sin Nicotina (SSSN); Productos de Tabaco Calentado (PTC); Productos de Nicotina Oral (PNO).

**Instituciones clave:** Ministerio de Salud y Protección Social; Instituto Nacional de Salud; Invima.

## I. INTRODUCCIÓN.

El objetivo del presente documento es realizar un análisis detallado del **Proyecto de Ley número 325 de 2022 Cámara, 01 de 2022 Senado**, por medio de la cual se modifica el artículo 1° de la Ley 1335 de 2009 y se dictan otras disposiciones (de ahora en adelante, “el Proyecto de Ley”) para determinar la conveniencia de los cambios propuestos al ordenamiento jurídico colombiano.

La presente ponencia consta de las siguientes secciones:

- Introducción.
- Trámite y antecedentes.
- Objeto y contenido del proyecto de ley.
- Argumentos de la exposición de motivos.
- Audiencia pública.
- Conceptos técnicos.
- Consideraciones del ponente.
- Pliego de modificaciones.
- Proposición.
- Texto propuesto.

## II TRÁMITE Y ANTECEDENTES.

El Proyecto de Ley número 325 de 2022 Cámara, 01 de 2022 Senado, por medio de la cual se modifica el artículo 1° de la Ley 1335 de 2009 y se dictan otras disposiciones, fue radicado el día 20 de julio de 2022 en la Secretaría General del Senado de la República, publicado en la **Gaceta del Congreso** número 874 de 2022. Son autores de la iniciativa los Senadores Norma Hurtado Sánchez y José David Name Cardozo.

Esta iniciativa ha sido tramitada en el Congreso de la República como el **Proyecto de Ley número 174 de 2018 Senado, 218 de 2019 Cámara**, por la cual se modifica la Ley 1335 de 2009, fue radicado el día 5 de octubre de 2018 en la Secretaría General del Senado de la República, publicado en la **Gaceta del Congreso** número 814 de 2018. Fue autor del proyecto de ley el honorable Senador José David Name Cardozo. Esta iniciativa llegó a ser aprobada en tercer debate (primer debate Cámara de Representantes), pero resultó archivada por tránsito de legislatura.

La iniciativa aquí estudiada fue vuelta a introducir como el Proyecto de Ley número 39 de 2022 Senado, siendo autores de la misma los Senadores Norma Hurtado Sánchez y José David Name Cardozo, la cual fue publicada en la **Gaceta del Congreso** número 595 de 2020. Su trámite legislativo superó el primer debate a instancias de la Comisión Séptima del Senado de la República. El proyecto de ley fue archivado por tránsito de legislatura.

En esta ocasión, la Mesa Directiva de la Comisión Séptima del Senado de la República designa como ponentes a las Senadoras Norma Hurtado Sánchez, Nadia Georgette Blel Scaff y Beatriz Lorena Ríos Cuéllar, según consta en el oficio CSP-CS-1021-2022 del 22 de agosto de 2022. La publicación de la ponencia para primer fue publicada en la **Gaceta del Congreso** número 1289 de 2022.

El día 9 de noviembre de 2022, el proyecto de ley fue debatido y aprobado en la Comisión Séptima del Senado de forma unánime.

El día 13 de diciembre de 2022, el proyecto de ley fue debatido y aprobado en la plenaria del Senado de forma unánime y se publica el texto definitivo en la **Gaceta del Congreso** número 1659 de 2022.

El 29 de noviembre de 2023 en sesión de comisión séptima de la Cámara de Representantes fue aprobado en tercer debate.

## III OBJETO Y CONTENIDO DEL PROYECTO DE LEY.

El Proyecto de Ley –que cuenta con 4 artículos– tiene por objeto actualizar la Ley 1335 de 2009, con el fin de regular la comercialización y consumo de determinados dispositivos, ya que para la época de expedición de la ley el uso y distribución de Sistemas Electrónicos de Administración de Nicotina (SEAN), los Sistemas Similares Sin Nicotina (SSSN) y los Productos de Tabaco Calentado (PTC) no anunciaban ser tan populares como ocurre en la actualidad, una realidad que se acopla con estudios que afirman el daño en la salud que causa el uso de aquellos artefactos.

La descripción de los artículos es como sigue a continuación:

- **Artículo 1°:** Adiciona y extiende como objeto de regulación dentro de la Ley 1335 de 2009 a los derivados, sucedáneos o imitadores de los cigarrillos y productos de tabaco incluyendo los Sistemas Electrónicos de Administración de Nicotina (SEAN), Sistemas Similares Sin Nicotina (SSSN) y los Productos de Tabaco Calentado (PTC) y Productos de Nicotina Oral (PNO). Así como definiciones precisas de conceptos relacionados con la aplicación de la ley.
- **Artículo 2°:** Establece los derechos de las personas consumidoras de tabaco y nicotina.
- **Artículo 3°:** Artículo transitorio que establece el término para la aplicación de la ley.
- **Artículo 4°:** Vigencias y derogatorias

## IV. ARGUMENTOS DE LA EXPOSICIÓN DE MOTIVOS.

Es importante que el Congreso de la República, mediante iniciativas legislativas como esta, actualice la reglamentación jurídica

a las realidades sociales que se van presentando en el país. Los Sistemas Electrónicos de Administración de Nicotina (SEAN), los Sistemas Similares Sin Nicotina (SSSN) Productos de Tabaco Calentado (PTC) y Productos de Nicotina Oral (PNO) han venido adquiriendo gran popularidad principalmente entre las personas menores de edad, lo cual sin duda alguna genera un llamado al poder legislativo para regular esta nueva práctica, que se ha venido incrementando notablemente y permite que las personas, en especial menores edad, puedan acceder a su uso, sin ningún tipo de restricción y prevención a su salud.

En la Séptima reunión celebrada en Delhi (India), del 7-12 de noviembre de 2016, Conferencia de las Partes en el Convenio Marco de la OMS para el Control del Tabaco, en el informe de la Organización Mundial de la Salud sobre los Sistemas Electrónicos de Administración de Nicotina y Sistemas Similares Sin Nicotina, la Organización Mundial de la Salud se refirió de la siguiente manera “teniendo en cuenta principalmente los niveles y el número de sustancias tóxicas producidas durante el uso típico de los SEAN/SSSN no adulterados fabricados con ingredientes de calidad farmacéutica, es muy posible que su toxicidad sea inferior a la del humo de cigarrillo. Sin embargo, es poco probable que sean inocuos, y se prevé que su uso a largo plazo aumente el riesgo de enfermedad pulmonar obstructiva crónica, cáncer de pulmón y posiblemente afecciones cardiovasculares, así como de otras enfermedades asociadas con el tabaco”<sup>1</sup>.

Aunque el humo que se libera por medio de estos dispositivos contiene un menor número de sustancias tóxicas, sigue habiendo componentes volátiles orgánicos e hidrocarburos policíclicos aromáticos en su humo que pueden ser dañinos<sup>2</sup>. Además de la nicotina, las sustancias utilizadas para vapear pueden contener plomo, tolueno, formaldehído, cadmio y acetaldehído, entre otras sustancias tóxicas.

Ante los riesgos que representan los SEAN, los SSSN, los cigarrillos electrónicos y los PTC para la salud, resulta primordial y de vital importancia no permitir que este tipo de sustancias lleguen a manos de los menores de edad y que logre entrar de forma mucho más regulada, para así poder garantizar información efectiva a los usuarios y restringir el uso de este tipo de dispositivos a los menores de edad, y en general a toda la población protegiendo su salud.

<sup>1</sup> Conferencia de las Partes en el Convenio Marco de la OMS para el Control del Tabaco, informe de la Organización Mundial de la Salud, 2016, Disponible en [https://www.who.int/fctc/cop/cop7/FCTC\\_COP\\_7\\_11\\_ES.pdf](https://www.who.int/fctc/cop/cop7/FCTC_COP_7_11_ES.pdf).

<sup>2</sup> <http://www.elcolombiano.com/colombia/salud/conozca-la-nueva-generacion-de-lanicotina-es-electronica-DY8573317>.

De igual manera a través de este proyecto de ley se protege también a las personas que no utilizan los SEAN, los SSSN y los PTC, pues este tipo de aerosol catalogado por la OMS como “aerosol ajeno” también puede afectar la salud, respecto a lo cual se refirió la OMS en el informe celebrado en Delhi de la siguiente manera “Si bien hay sectores que defienden la escasa probabilidad de que la exposición al aerosol ajeno cause riesgos sanitarios graves, se admite que puede resultar nociva para las personas del entorno que padezcan trastornos respiratorios. No obstante, es razonable asumir que el aumento de la concentración de sustancias tóxicas en el aerosol ajeno, en relación con los niveles del aire ambiente, representa un riesgo mayor para la salud de cualquier persona expuesta”<sup>3</sup>.

Los daños que provocan los SEAN y los SSSN no son únicamente para las personas que son consumidores activos de estos productos, también lo provocan aquellos que actúan como consumidores pasivos, los cuales se ven afectados por el ingreso de este tipo de sustancias en su cuerpo a través del aire, según el informe de la OMS, hecho por cual resulta más evidente la viabilidad de este proyecto de ley en aras de la protección de todos los ciudadanos.

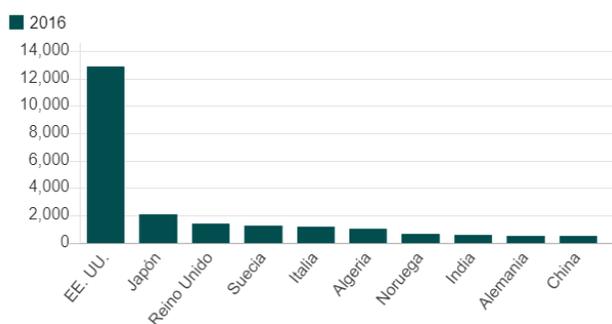
De igual manera se dice que los SEAN, SSSN, Cigarrillos Electrónicos y PTC son una forma de ayuda a aquellas personas fumadoras para que dejen el cigarrillo convencional, lo cual representa un peligro real. La OMS, dentro del informe presentado en Delhi, se ha pronunciado al respecto al afirmar que aquellos resultados no están totalmente demostrados, hecho por el cual no podemos atribuir un eficaz beneficio al uso de estos dispositivos.

Así las cosas, organizaciones como la OMS reconocen que a pesar de los escasos estudios sobre los Sistemas Electrónicos de Administración de Nicotina (SEAN), los Sistemas Similares Sin Nicotina (SSSN) y los Productos de Tabaco Calentado (PTC), como se conocen técnicamente hablando los cigarrillos eléctricos y los vapeadores, es mejor regular su consumo pues se han demostrado efectos adversos en la salud de quienes los utilizan y de las personas que inhalan el humo o vapor. Sin olvidar que sus productores no han logrado probar con evidencia científica sólida que tienen menos efectos negativos a largo plazo en la salud humana que el tabaco tradicional.

La BBC NEWS, en nota de prensa publicada el 4 de junio de 2018, presenta cifras de cómo ha venido creciendo el mercado global de los vaporizadores.

<sup>3</sup> Conferencia de las Partes en el Convenio Marco de la OMS para el Control del Tabaco, informe de la Organización Mundial de la Salud, 2016, Disponible en [https://www.who.int/fctc/cop/cop7/FCTC\\_COP\\_7\\_11\\_ES.pdf](https://www.who.int/fctc/cop/cop7/FCTC_COP_7_11_ES.pdf).

**Figura 2.** Gasto en cigarrillos electrónicos en dólares (Eje vertical). Fuente: BBC News. Disponible en: <https://www.bbc.com/mundo/noticias-44323500>



Del mismo modo, la BBC muestra una importante cifra sobre el crecimiento de los vapeadores a nivel mundial expresando que “*El mercado global de los productos vaporizados está estimado en US\$22.600 millones, mientras que hace apenas cinco años llegaba a los US\$4.200 millones*”<sup>4</sup>.

En Colombia, así como en el resto del mundo, los consumidores de cigarrillos eléctricos y “vapeadores” han aumentado exponencialmente en los últimos años. De acuerdo con estudios recientes, los vapeadores cada vez desplazan más al cigarrillo tradicional, a tal nivel que la venta de dispositivos electrónicos generará US\$14 millones en Colombia este año. Sin embargo, existe un vacío jurídico en la comercialización y uso de estos productos, pues hasta el momento, menores de edad pueden adquirirlos (La República, 2018)<sup>5</sup>.

Varios datos estiman que hoy 45% de los colombianos tiene un amigo vapeador y 26% tiene un familiar que usa cigarrillo electrónico<sup>6</sup>.

Ante la creciente utilización de los vapeadores y cigarrillos electrónicos, resulta pertinente actualizar y adecuar este nuevo tipo de productos dentro de nuestro sistema jurídico y así brindar las garantías de protección al derecho a la salud de los consumidores activos, pasivos, menores de edad y la prevalencia del interés general.

No obstante, se resalta que el proyecto de ley no busca prohibir el consumo de los SEAN, SSSN y PTC; lo que se quiere es regularlos con el fin de brindar a los consumidores una mayor seguridad. Además, se destaca que se convierte en una obligación estatal no omitir la realidad que este tipo de productos están generando en la actualidad y que cada vez más se están convirtiendo en una tendencia en los jóvenes, teniendo un fácil acceso a estos dispositivos.

<sup>4</sup> 5 gráficos que muestran cómo se ha disparado la venta de cigarrillos electrónicos en el mundo. (2018, junio 4), BBC News Mundo, disponible en: <https://www.bbc.com/mundo/noticias-44323500>.

<sup>5</sup> <https://www.larepublica.co/empresas/no-hay-regulacion-en-colombia-sobre-cigarrillos-electronicos-2571931>.

<sup>6</sup> *Ibidem*.

El 10 de abril del año 2019, la Dirección de Medicinas y Alimentos de EE. UU. (FDA) alertó sobre convulsiones que se presentaron en personas que utilizaron cigarrillos electrónicos, refiriéndose al respecto de la siguiente manera “La FDA ha tomado conciencia de que algunas personas que usan cigarrillos electrónicos han sufrido convulsiones, y la mayoría de los informes involucran a usuarios jóvenes o adultos jóvenes. Las convulsiones son efectos secundarios potenciales conocidos de la toxicidad de la nicotina y se han descrito en la literatura científica en relación con la ingestión intencional o accidental de e-líquido. Sin embargo, un aumento reciente en los informes voluntarios de experiencias adversas con productos de tabaco que mencionaron convulsiones que ocurren con el uso de cigarrillos electrónicos (por ejemplo, vapeo) señala un posible problema de seguridad emergente”<sup>7</sup>.

Así mismo, la FDA presenta cifras sobre el uso de cigarrillos electrónicos entre los jóvenes estadounidenses, lo cual demuestra el alto nivel de crecimiento que han tenido los cigarrillos electrónicos en este tipo de población:

- Entre los estudiantes de secundaria y preparatoria, 3,62 millones eran usuarios actuales de cigarrillos electrónicos en 2018.

- El uso de cigarrillos electrónicos, de 2017 a 2018, aumentó un 78 por ciento entre los estudiantes de secundaria (11.7% a 20.8%) y el 48 por ciento entre los estudiantes de secundaria (3.3% a 4.9%) de 2017 a 2018.

- Según una encuesta de 2013-2014, el 81 por ciento de los usuarios actuales de cigarrillos electrónicos jóvenes mencionaron la disponibilidad de sabores atractivos como la principal razón de uso<sup>8</sup>.

De igual manera, la FDA catalogó el uso de cigarrillos electrónicos, el 15 de noviembre de 2018, como una “epidemia infantil”<sup>9</sup> y

<sup>7</sup> Algunos usuarios de cigarrillos electrónicos tienen convulsiones, la mayoría de los informes involucran a jóvenes y adultos jóvenes, (10/04/2019), U. S. Food and Drug Administration (FDA), disponible en: <https://www.fda.gov/tobacco-products/ctp-newsroom/some-e-cigarette-users-are-having-seizures-most-reports-involving-youth-and-young-adults>.

<sup>8</sup> Vaporizadores, E-cigarrillos y otros sistemas electrónicos de suministro de nicotina (ENDS), (16/05/2019), U. S. Food and Drug Administration (FDA), disponible en: <https://www.fda.gov/tobacco-products/products-ingredients-components/vaporizers-e-cigarettes-and-other-electronic-nicotine-delivery-systems-ends#references>.

<sup>9</sup> Los resultados de la Encuesta Nacional sobre el Tabaquismo Juvenil de 2018 muestran un drástico aumento en el consumo de cigarrillos electrónicos entre los jóvenes en el último año (11/15/2018), U. S. Food and Drug Administration (FDA), disponible en: <https://www.fda.gov/news-events/press-announcements/los-resultados-de-la-encuesta-nacional-sobre-el-tabaquismo-juvenilde-2018-muestran-un-drastico>.

mostró los resultados de la Encuesta Nacional de Tabaquismo Infantil en Estados Unidos; en ella, se revelaba un notable crecimiento en la utilización de estos productos. Sin duda alguna ante las recientes publicaciones de la FDA, los estudios de la Organización Mundial de la Salud, y la evidente realidad social en Colombia, se hace necesario apoyar esta iniciativa legislativa en aras de proteger y salvaguardar los derechos de los ciudadanos, principalmente los menores de edad.

**A. Sistemas electrónicos de administración de nicotina**

Actualmente podemos describir varios mecanismos o aparatos que permiten consumir nicotina e inhalar otras sustancias como esencias por medio del calentamiento.

Contienen Tabaco		Contienen nicotina/otras sustancias	
<b>Productos de tabaco</b> CMCT Definición: Art 11 -> la expresión "productos de tabaco" abarca los productos preparados totalmente o en parte utilizando como materia prima hojas de tabaco y destinados a ser fumados, ahumados, mascados o utilizados como resal.		<b>Sistemas Electrónicos de Administración de Nicotina (SEAN/SSSN)</b> COP 7: "El Sistema Electrónico de Administración de Nicotina (SEAN) es un sistema electrónico que calienta una solución para crear un aerosol que contiene saborizantes usualmente disueltos en propilenglicol y/o glicerina y nicotina. Los Sistemas Similares sin Nicotina (SSSN) no contienen nicotina".	
<b>Productos convencionales</b> 	<b>Productos de Tabaco calentados (PTCs, en español, HTPP en inglés -Heated Tobacco Products)</b> Ejemplos: IQOS (PMI), GLO (BAT), PLOOM (JT). Los PTCs tienen dos elementos: una barra de Tabaco comprimido y un dispositivo para calentar este tabaco.	Se conocen con muchos nombres diferentes. A veces los llaman: "cigarrillos electrónicos", "e-cigarrillos" o "e-cigarretes", "e-cigs", "narguiles electrónicos" o "e-hookahs", "mods", "plumas de vapor", "vapeadores" y "sistemas de tanque". 	
Ejemplos: BLU, VYPE (Imperial Tobacco)		Ejemplos: BLU, VYPE (Imperial Tobacco)	

Figura 1. Fuente: Tabacco Free Kids.

**DIFERENCIAS ENTRE PRODUCTOS DE NUEVA GENERACIÓN Y EL CIGARRILLO**

CIGARRILLO DE COMBUSTIÓN	CALENTAMIENTO DE TABACO	VAPORIZADOR
		
Con tabaco	Con tabaco	Sin tabaco
Produce humo	Produce aerosol	Produce vapor
Se fuma	Se usa	Se vapea
Quema tabaco. El humo producido contiene más de 4.000 sustancias químicas, de las cuales al menos 250 son nocivas y más de 50 causan cáncer	Calienta, no quema, unidades de tabaco	Calienta y vaporiza un líquido con mezcla de agua, nicotina, glicerol y saborizantes, contenido en capsulas cerradas
Exhala partículas derivadas de la quema del tabaco, mucho más grandes, más estables y que persisten en el ambiente aproximadamente entre 30 a 45 minutos	Científicos han comprobado que los calentadores de tabaco (incluido el GLO de BAT) generan un aerosol que contienen aproximadamente entre 90 y 95% menos componentes tóxicos que el humo del cigarrillo convencional, en términos de los 9 componentes de mayor riesgo, que la Organización Mundial de la Salud recomienda reducir en los cigarrillos tradicionales	Científicos han comprobado que algunos vaporizadores, incluyendo el Vype aerox 3, genera un vapor que contiene aproximadamente un 95% menos de ciertos componentes tóxicos que el humo de un cigarrillo convencional, en términos de los 9 componentes de mayor riesgo, que la Organización Mundial de la Salud recomienda reducir en los cigarrillos tradicionales
El sabor proviene de la quema del tabaco	El sabor del producto proviene del calentamiento del tabaco	El sabor del producto proviene del calentamiento del líquido del vaporizador.

**EVIDENCIA CIENTÍFICA QUE APOYA EL VAPEO:**

Los expertos de salud pública creen que, según las mejores estimaciones, vapear es potencialmente 95% menos perjudicial que un cigarrillo de combustión convencional.

Ha sido reconocido y apoyado como una alternativa para los fumadores.

Hoy en día, 3,2 millones de adultos en el Reino Unido utilizan productos de vapeo. De este número total, más de la mitad han dejado de fumar por completo, gracias a esta alternativa.

Informe sobre el uso de dispositivos electrónicos entre fumadores en Reino Unido, 2016. Fuente: el Centro de Estudios de Hábitos (ACEH), Public Health England (PHE), el Agencia Reguladora de Medicamentos y Productos de Consumo de la Salud (MHRA), y el Colegio Real de Médicos (RCGP).

Ilustración 2. Fuente: Revista Semana

Entre estos se encuentran los Heat-not-burn (calentadores de tabaco), como se les llama en inglés, que llegaron al mercado mundial por

primera vez en 1988, pero no fueron un éxito comercial<sup>10</sup>. Según la OMS “los productos de tabaco calentados kl (PTC) son productos de tabaco que producen aerosoles con nicotina y otras sustancias químicas y que liberan nicotina (contenida en el tabaco), una sustancia altamente adictiva. Además, contienen aditivos no tabáquicos y suelen estar aromatizados. Los PTC permiten imitar el hábito de fumar cigarrillos convencionales, y algunos utilizan cigarrillos diseñados específicamente para contener el tabaco que se calienta”<sup>11</sup>.

Por su parte el cigarrillo electrónico fue inventado y patentado en China en el 2003 y se puede encontrar en el mercado como “vaporizador electrónico”, e-Cig y e-Cigar”. Los Sistemas Electrónicos de Administración de Nicotina (SEAN), fueron diseñados para hacer llegar la nicotina directamente al sistema respiratorio, como coadyuvante para la adicción al tabaco, proporcionando al fumador la nicotina sin suministrar el resto de productos, disminuyendo los riesgos que causa fumar<sup>12</sup>. Por su parte los Sistemas Similares Sin Nicotina (SSSN) funcionan igual pero dentro de las sustancias que se ingieren no se encuentra la nicotina sino otros compuestos que también son tóxicos para el ser humano.

El funcionamiento de estos cigarrillos eléctricos se basa en “una cámara o cartucho contenedor de un líquido suministrado por el “vapeador” (consumidor), una resistencia alimentada por una batería (recargable usualmente), y una boquilla por donde sale el vapor. Algunos de estos dispositivos poseen un microprocesador que controla el atomizado y otros aditamentos electrónicos que puedan tener anexo. El líquido a “vapear” puede contener nicotina o no, además de algunas otras sustancias de las cuales es usual que contengan propilenglicol y glicerol, además de fragancias, disolventes (chicle, frambuesa, galleta, tabaco, etc.), o de otros químicos que el consumidor le agregue por su cuenta”<sup>13</sup>.

La OMS destaca en la Conferencia de las Partes en el Convenio Marco para el Control del Tabaco un informe sobre los Sistemas Electrónicos de Administración de Nicotina (SEAN) y Sistemas Similares Sin Nicotina (SSSN). Resaltando su posible papel en el abandono del consumo de tabaco y el impacto en las actividades de control de tabaco, son objeto de estudio en temas de salud

<sup>10</sup> <http://www.elcolombiano.com/colombia/salud/colozca-la-nueva-generacion-de-lanicotina-es-electronica-DY8573317>.

<sup>11</sup> [http://www.who.int/tobacco/publications/prod\\_regulation/heated-tobacco-products/es/](http://www.who.int/tobacco/publications/prod_regulation/heated-tobacco-products/es/).

<sup>12</sup> [https://www.invima.gov.co/images/pdf/anuncios/REVISIONCIGARRILLOELECTRONICO\\_EHOC\\_10\\_10\\_2016\\_REVI.pdf](https://www.invima.gov.co/images/pdf/anuncios/REVISIONCIGARRILLOELECTRONICO_EHOC_10_10_2016_REVI.pdf).

<sup>13</sup> [https://www.invima.gov.co/images/pdf/anuncios/REVISIONCIGARRILLOELECTRONICO\\_EHOC\\_10\\_10\\_2016\\_REVI.pdf](https://www.invima.gov.co/images/pdf/anuncios/REVISIONCIGARRILLOELECTRONICO_EHOC_10_10_2016_REVI.pdf).

pública, y que representan una frontera evolutiva con cuestionamientos para el control del tabaco.

Los SEAN/SSSN, entre los cuales los cigarrillos electrónicos son el prototipo más común, “liberan un aerosol mediante el calentamiento de una solución que los consumidores inhalan. Los principales ingredientes de la solución, además de la nicotina, en los casos en que está presente, son el propilenglicol, con o sin glicerol y aromatizantes”.

La OMS describe la diversidad de productos emergentes. Todos los SEAN/SSSN generan un aerosol que suele contener aromatizantes, normalmente disueltos en propilenglicol o glicerina, mediante el calentamiento de una solución (líquido). Todos los SEAN- no los SSSN- contienen nicotina. Se considera que pertenecen a una misma clase, sin embargo, existen algunas diferencias potenciales apreciables en la producción de sustancias tóxicas y la administración de nicotina.

Otra clasificación muestra que estos dispositivos, tanto SEAN como SSSN, se dividen en sistemas abiertos y cerrados, dependiendo fundamentalmente del grado de control que los usuarios tengan sobre la solución líquida y el voltaje y resistencia aplicados para calentarla, así como las características de ventilación.

Aunque algunos SEAN/SSSN tienen formas similares a las de sus pares convencionales de tabaco (por ejemplo, cigarrillos, cigarros, puritos), otros adoptan la forma de objetos cotidianos tales como bolígrafos, lápices USB, y dispositivos cilíndricos o prismáticos más grandes.

El uso típico de SEAN/SSSN no adulterados produce un aerosol que normalmente contiene glicoles, aldehídos, compuestos orgánicos volátiles (COV), hidrocarburos aromáticos policíclicos, nitrosaminas específicas del tabaco (TSNA, por sus siglas en inglés), metales, partículas de silicato y otros componentes. Los dicarbonilos (glioxal, metilglioxal, diacetilo) e hidroxicarbonilos (acetol) también se consideran compuestos importantes del aerosol. Muchos de estos componentes son sustancias tóxicas, con efectos sobre la salud conocidos, que inducen una variedad de cambios patológicos significativos.

### **B. Efectos adversos en la salud**

Aunque su uso globalizado es reciente, los estudios de la OMS sobre los Sistemas Electrónicos de Administración de Nicotina, han concluido que su uso es perjudicial para la salud. Dentro de los hallazgos, se ha evidenciado que el de los productos de tabaco calentado contienen el 84% de nicotina hallada en el humo de los cigarrillos convencionales y que se detectó acenafteno, compuesto químico cancerígeno, en una concentración de más del doble que en un cigarrillo<sup>14</sup>.

<sup>14</sup> <https://www.elcolombiano.com/tendencias/los-cigarrillos-electronicos-si-modificarian-el-adn-JE9204759>.

En sus informes, la OMS ha aclarado que:

1. Las pruebas científicas son suficientes para advertir a los niños, adolescentes, mujeres embarazadas y las mujeres en edad fecunda acerca de las posibles consecuencias a largo plazo que el uso del SEAN podría conllevar para el desarrollo cerebral debido a la exposición del feto y los adolescentes a la nicotina<sup>15</sup>.
2. Se han registrado cerca de 8000 aromas exclusivos en las soluciones líquidas de los sistemas electrónicos. Por el momento, no se han estudiado en profundidad los efectos sanitarios del calentamiento y la inhalación de los aromatizantes presentes en los líquidos. La inhalación de los aromatizantes de maíz tostado, canela y cereza calentados es potencialmente peligrosa, y la limitada información disponible respecto de su uso a largo plazo apunta a que la mayoría de los aromatizantes, en especial los de aroma dulce, representan un riesgo considerable para la salud<sup>16</sup>.
3. Si se habla de sustancias peligrosas en el contenido de los líquidos para vaporizar en estos dispositivos electrónicos, es menor y con menos asociación causal de enfermedades, pero esto no significa que sean inocuas. Se han reportado casos de neumonía lipoica causada por el glicerol vegetal que se usa para hacer visible el humo de vapor, la adicción a la nicotina aún continua, se sabe de la relación causal del propilenglicol causante a largo plazo de asma y que al calentarse producen óxido de propileno un conocido cancerígeno<sup>17</sup>.
4. Según las conclusiones de un estudio sistemático reciente de los riesgos sanitarios que conlleva la exposición pasiva al aerosol exhalado por los usuarios de los SEAN/SSSN -aerosol ajeno-, la repercusión absoluta de la exposición pasiva al vapor de los cigarrillos electrónicos puede provocar efectos adversos sobre la salud. Los resultados de un estudio encargado por la OMS indican que, si bien el número de estudios sobre el tema es limitado se puede concluir que el aerosol ajeno es una nueva fuente de contaminación del aire por partículas, entre las que se incluyen las partículas finas y ultrafinas, así como el 1,2-propanediol, ciertos COV y metales pesados, y la nicotina<sup>18</sup>.

Las enfermedades y muertes asociadas al tabaco en Colombia dejan cifras preocupantes, para el 2018, según el ministro de Salud, Juan Pablo Uribe, el tratamiento de cáncer de pulmón,

<sup>15</sup> [http://www.who.int/tobacco/publications/prod\\_regulation/heated-tobacco-products/es/](http://www.who.int/tobacco/publications/prod_regulation/heated-tobacco-products/es/).

<sup>16</sup> *Ibidem*.

<sup>17</sup> *Ibidem*.

<sup>18</sup> *Ibidem*.

enfermedades respiratorias, cardiovasculares, entre otras asociadas al tabaquismo le cuesta al Estado \$5 billones de pesos y se registran al día 88 muertes de colombianos consumidores de tabaco, lo que significa más de 32.000 fallecimientos al año relacionados al tabaco.

Adicionalmente, se ha observado que 17 de cada 100 jóvenes en Colombia son fumadores. Se anunció que durante 2017 el recaudo por el impuesto al tabaco fue de 888.815 millones de pesos, casi 50% más que el año anterior. Sin embargo, paralelo a estos resultados, se ha evidenciado un aumento del contrabando en el mercado de cigarrillos y cigarrillos electrónicos, lo cual lleva a los ciudadanos a consumir marcas de productos ilegales que pueden aumentar los problemas de salud, pues las condiciones en que se transportan y comercializan los cigarrillos de contrabando no son los adecuados.

Es así como la OMS ha advertido a todos los países la necesidad de regular el consumo y propaganda de los sistemas electrónicos de administración de nicotina, ya que representan riesgos para la salud y no son recomendables para dejar de fumar, dado que no se ha comprobado que sean una alternativa viable, pues, se sigue consumiendo y acumulando nicotina en el cuerpo. Sin olvidar que siguen existiendo graves consecuencias para quienes ostentan la calidad de fumadores o vapeadores pasivos, pues sigue habiendo contaminación del aire y la exposición a este humo o vapor sigue siendo peligrosa y adversa para la salud.

- **Crisis epidemiológica de los sistemas de administración de nicotina y sucedáneos.**

Los CDC<sup>19</sup> (Centros para el Control y Prevención de Enfermedades), la Administración de Alimentos y Medicamentos de los Estados Unidos (FDA), departamentos de salud estatales y locales, y otros socios clínicos y en el área de la salud pública están investigando un brote multiestatal de lesiones pulmonares asociado al uso de productos de cigarrillos electrónicos o vapeo (EVALI<sup>20</sup>, por sus siglas en inglés).

Los CDC han identificado al acetato de vitamina E como una sustancia química preocupante, entre las personas con lesión pulmonar asociada al uso de productos de cigarrillos electrónicos o vapeo (EVALI). En los análisis de laboratorio recientes, los CDC encontraron acetato de vitamina E en todas las muestras de líquido de lavado broncoalveolar (BAL) —muestras de líquido recolectado de los pulmones— de 29 pacientes con EVALI que les enviaron 10 estados. El acetato de vitamina se usa como un aditivo, más notablemente como

agente espesante, en los productos de cigarrillos electrónicos o vapeo que contienen THC.

Los CDC recomiendan que las personas no usen productos de cigarrillos electrónicos o vapeo que contengan THC, particularmente, aquellos obtenidos de fuentes informales, como amigos o familiares, o de vendedores en persona o en línea. Mientras esta investigación continúe, no se debe agregar acetato de vitamina E a los productos de cigarrillos electrónicos o vapeo.

Tampoco se debe agregar ninguna sustancia que no haya sido aprobada por el fabricante a los productos de cigarrillos electrónicos o vapeo, incluidos los productos comprados a través de establecimientos minoristas. Los CDC seguirán actualizando las directrices, según sea adecuado, a medida que surjan nuevos datos de la investigación de este brote.

***Nuevos hallazgos de laboratorio:***

- Los análisis de muestras de líquido de lavado broncoalveolar (BAL) —muestras de líquido recolectado de los pulmones— de pacientes con lesión pulmonar asociada al uso de productos de cigarrillos electrónicos o vapeo (EVALI, por sus siglas en inglés) identificaron el acetato de vitamina E, un aditivo en algunos productos de cigarrillos electrónicos o vapeo que contienen THC.
- En los análisis de laboratorio recientes, los CDC hallaron acetato de vitamina E en los resultados de todas las muestras de líquido de BAL de 29 pacientes que les enviaron de 10 estados.
- Se identificó THC en el 82% de las muestras y nicotina en el 62% de ellas.
- Los CDC hicieron pruebas de detección de una variedad de otras sustancias químicas que se podrían encontrar en los productos de cigarrillos electrónicos o vapeo, incluidos aceites de plantas, productos destilados del petróleo como aceite mineral, aceites de TCM y terpenos (que son compuestos que se encuentran en productos de THC o se añaden a ellos). No se detectó ninguna de estas sustancias químicas preocupantes en las muestras de líquido de BAL que se analizaron.
- Esta es la primera vez que se ha detectado una sustancia química preocupante en muestras biológicas tomadas de pacientes con estas lesiones pulmonares. Estos hallazgos proporcionan evidencia directa de la presencia de acetato de vitamina E en el sitio primario de lesión dentro de los pulmones.
- Estos hallazgos complementan el trabajo en curso de la FDA (en inglés) y de algunos laboratorios de salud pública estatales para caracterizar las exposiciones a los e-líquidos

<sup>19</sup> Centers for Disease Control and Prevention de Estados Unidos.

<sup>20</sup> E-cigarette or vaping product use associated lung injury – “Lesión pulmonar asociada al uso de cigarrillos electrónicos o productos de vapeo”.

e informar acerca del brote multiestatal en curso.

***Información sobre el brote lesión pulmonar asociada al uso de cigarrillos electrónicos o productos de vapeo***

Hasta el 20 de noviembre del 2019, se habían notificado a los CDC 2290\* casos de lesión pulmonar asociada al uso de productos de cigarrillos electrónicos o vapeo (EVALI) de 49 Estados (todos excepto Alaska), el Distrito de Columbia y 2 territorios estadounidenses (Puerto Rico y las Islas Vírgenes de los Estados Unidos).

- Se han confirmado 47 muertes en 25 Estados y el Distrito de Columbia (hasta el 20 de noviembre del 2019).
- Los CDC seguirán recolectando datos la semana del 24-30 de noviembre; sin embargo, la actualización de la información más reciente que incluye cantidad de casos y muertes no estará disponible hasta el 5 de diciembre del 2019 debido al feriado de Acción de Gracias.
- Los CDC continúan trabajando estrechamente con la FDA, los estados, los socios en salud pública y los médicos en esta investigación.

***Información sobre las exposiciones de los pacientes:***

- Todos los pacientes con EVALI han reportado antecedentes de uso de productos de cigarrillos electrónicos o vapeo.
- Se ha identificado el acetato de vitamina E como una sustancia química preocupante, entre las personas con lesión pulmonar asociada al uso de productos de cigarrillos electrónicos o vapeo (EVALI).
- Hay THC presente en la mayoría de las muestras analizadas por la FDA hasta la fecha y la mayoría de los pacientes reporta antecedentes de uso de productos de cigarrillos electrónicos o vapeo con THC.
- Los hallazgos más recientes a nivel nacional y estatal parecen indicar que los productos de cigarrillos electrónicos o vapeo que contienen THC, en particular, aquellos obtenidos de fuentes informales, como amigos o familiares, o de vendedores en persona o en línea, están vinculados a la mayoría de los casos y tienen un papel significativo en el brote.

**C. Medidas**

Sin perjuicio de las actualizaciones a las que haya habido lugar, de acuerdo con la OMS durante el año 2014, en 39 países existen prohibiciones generales de publicidad, promoción y patrocinio de SEAN; el uso de SEAN en lugares públicos está prohibido en 30 países; 19 países exigen un examen previo a la comercialización; 9 países exigen permisos de venta y 29 países confirmaron políticas sobre ventas de SEAN a menores.

Dentro de las principales medidas implementadas a nivel mundial se encuentran:

- Prohibirlos.
- Aplicarles advertencias sanitarias gráficas que ocupen al menos el 50% de las superficies principales expuestas.
- Prohibirlos para los menores de edad.
- Advertir los posibles efectos nocivos para la salud, prohibirlos en lugares públicos, entre otras.

En países como Brasil y Uruguay, están prohibidos en todos los sentidos. Por su parte, en Argentina la autoridad nacional recomendó no utilizar estos dispositivos como sustitutos para dejar de fumar. En España, a partir del 2014 fueron incluidos en la ley antitabaco, prohibiendo su uso en centros de administraciones públicas, establecimientos sanitarios, centros docentes, medios de transporte y parques infantiles.

Dentro de las opciones regulatorias, la OMS, expone de igual manera para los SEAN como para los SSSN se pueden tener varias alternativas que busquen prevenir la iniciación de estos en no fumadores y jóvenes, con especial atención a los grupos vulnerables. Las Partes que no han prohibido la importación, venta y distribución de los SEAN/SSSN podrían considerar las opciones siguientes:

- a) Prohibir la venta y distribución de SEAN/SSSN a menores;
- b) Prohibir la posesión de SEAN/SSSN entre menores;
- c) Prohibir o restringir la publicidad, promoción y patrocinio de SEAN/SSSN (véase FCTC/COP/6/10 Rev.1);
- d) Imponer un tipo impositivo a los SEAN/SSSN que convierta los dispositivos y líquidos de los sistemas electrónicos en productos inasequibles para los menores a fin de disuadirlos de su uso entre ellos. De manera simultánea, debe imponerse un tipo impositivo más alto a los productos de tabaco que a los SEAN/SSSN con el ánimo de impedir que se empiece a fumar y reducir las recaídas;
- e) Prohibir o restringir el uso de aromatizantes que resulten atractivos a los menores;
- f) Regular los lugares, la densidad y los canales de venta;
- g) Tomar medidas contra el comercio ilícito de los SEAN/SSSN; y
- h) Minimizar en la medida de lo posible los potenciales riesgos para la salud para los usuarios de SEAN/SSSN y proteger a los no usuarios contra la exposición a sus emisiones.

De acuerdo con lo anterior, la OMS invita a las Partes a que cuando aborden el desafío que plantean los SEAN/SSSN consideren tomar

medidas como las mencionadas en el documento FCTC/COP/6/10 Rev. para conseguir al menos los siguientes objetivos, de conformidad con su legislación nacional:

- a) Prevenir la iniciación a los SEAN/SSSN de no fumadores y jóvenes, con especial atención a los grupos vulnerables;
- b) Minimizar en la medida de lo posible los potenciales riesgos para la salud para los usuarios de SEAN/SSSN y proteger a los no usuarios contra la exposición a sus emisiones;
- c) **c)** Proteger las actividades de control del tabaco contra cualesquiera intereses comerciales y otros intereses de la industria tabacalera.

Además, invita a las Partes a considerar la posibilidad de prohibir o regular los SEAN/SSSN, por ejemplo, como productos del tabaco, productos medicinales, productos de consumo u otras categorías, según proceda, teniendo en cuenta un elevado nivel de protección de la salud humana.

## V. AUDIENCIA PÚBLICA<sup>21</sup>

Como se mencionó en la sección de trámite y antecedentes, el proyecto de ley fue presentando en 2018 por lo que se recoge la audiencia pública que en su momento se realizó sobre el contenido del mismo.

Adicional es importante destacar que durante el actual trámite en Cámara de Representantes el proyecto también ha sido objeto de audiencia pública, la cual se desarrolló el 20 de abril de 2023 con la participación de todos los sectores involucrados, industria, consumidores, actores de salud, etc. Para mayor información, la grabación de la audiencia se encuentra alojada en el siguiente link <https://www.youtube.com/watch?v=Y6KtmkYEQ5E&t=6s>

Relatoría audiencia pública 2019

**Invitados:** OMS – Carmen Audera – Secretaria de Convenio Marco para el Control del Tabaco; INVIMA: Lucía Ayala (Directora de dispositivos médicos); Fundación Anaás – Blanca Llorente; Ministerio de Comercio – Directora de Regulación – Natalia García; Liga Contra el Cáncer – Director médico Carlos José Castro; FENALCO - Vicepresidente Eduardo Visbal; Redpapaz–Angélica María Cano; Ministro de Salud – Juan Pablo Uribe ; Asovape-Francisco Ordóñez; Fundación Medicina Familiar - Alfonso Ávila; ACMI – Carlos Pacheco; Asociación del Tabaco - José Luis Cárdenas; BAT – Juan Carlos Restrepo; PMI - Andrea Constantini; Acción Técnica Social - Juan Camilo Carvajal;

### **Intervenciones:**

#### **INVIMA: Lucía Ayala (Directora de dispositivos médicos y otras tecnologías)**

- Para la directora, estos sistemas no pueden ser clasificados como medicamento ni

como un dispositivo médico, porque los dispositivos sirven para diagnosticar o tratar enfermedades, por tal razón no requiere de registro sanitario. En 2011 el Invima emitió una alerta sanitaria sobre posibles efectos y más tarde, la dirección de dispositivos médicos en un análisis epidemiológico, emitió el boletín No. 82 en el que manifiesta la necesidad de construir una regulación para mitigar el impacto negativo de estos productos sobre la salud pública.

#### **Fundación Anaás – Blanca Llorente**

- Uno de los temas prioritarios para la fundación es la implementación del Convenio Marco para el Control del Tabaco de la Organización Mundial de la Salud. Para Llorente, ambas iniciativas deben ser sopesadas, pues pueden generar un impacto sobre la salud de niños, niñas y jóvenes.
- Según la Directora, los factores que determinan el consumo de cigarrillos electrónicos son los mismos que los del cigarrillo convencional, pues hoy las principales marcas son propiedad de la industria tabacalera. Por tal razón, considera que el núcleo del negocio continúa siendo la adicción a la nicotina.
- Uno de los puntos que más generaron eco en la intervención de Llorente fue el hecho de sustentar el desarrollo a la adicción de la nicotina en menores de 25 años: cerca de 300 mil jóvenes están experimentando con estos productos (según la Encuesta universitaria y población escolar de 2016). Según la Directora, esta cifra es conservadora debido a la asimetría en información sobre el consumo de estos dispositivos que puede ser corregida a través de la prohibición total de la publicidad, promoción y patrocinio.
- Para la fundación, existe una relación causal entre el mercadeo realizado por tabacaleras y el uso de tabaco, incluyendo la iniciación en este hábito. En países de ingreso alto las prohibiciones de mercadeo son efectiva; sin embargo, en países de ingresos bajos funciona mejor la prohibición de la promoción y patrocinio.
- Frente a la posición con respecto a las dos normas estudiadas, Llorente manifestó su oposición al Proyecto de Ley 57 de 2019 Cámara, pues, hace eco de regulaciones blandas, incluso uno de sus argumentos fue el riesgo de inconstitucionalidad de la medida, por cuenta de la progresividad del derecho a la salud y el hecho de que el Convenio Marco de la OMS hace parte de la protección constitucional. Por otro lado, frente al Proyecto de Ley 174 de 2018 Senado sostuvo que requiere algunas modificaciones. Aun así, ven conveniente la inclusión de los SEAN y SSSN en el marco de los mecanismos de protección de la Ley 1335 de 2009.

<sup>21</sup> Proposición número 24 del 7 de octubre de 2019, aprobada por la Comisión Séptima Constitucional de la Cámara de Representantes.

### **Ministerio de Comercio – Directora de Regulación – Natalia García**

- Respecto a la regulación, el Ministerio de Comercio se ha pronunciado para que exista una regulación que respete los acuerdos comerciales de Colombia con otras naciones. Lo anterior, de acuerdo a los Obstáculos Técnicos al Comercio (Comunidad Andina) y el Decreto 1595 de 2015 (Buenas prácticas regulatorias). Dadas las implicaciones económicas de los asuntos regulatorios mal contruidos, una regulación adecuada debe cumplir con las siguientes características: 1) proteger interés público y apoyar el buen gobierno; 2) regulación moderna y transparente; 3) debe basarse en datos empíricos y en un análisis costo/beneficio; 4) debe respaldar la economía competitiva. Por último, cerró su intervención con una sugerencia general para que las decisiones se tomen de acuerdo a estudios, análisis de costo-beneficio y de impacto normativo que permitan blindar la decisión en materia de regulación.

### **Liga contra el cáncer – Director médico Carlos José Castro**

- Para el Director, la presencia de nicotina en vapeadores es adictiva. De 3.5 millones de adolescentes que hoy en día usan cigarrillos electrónicos una gran mayoría terminan siendo fumadores. Popularizar vapeadores sin regulación, sin controlar las “propagandas”, es nocivo porque se vuelve difícil no caer en la tentación de volverse vapedor. Los cigarrillos electrónicos son una amenaza para los jóvenes del país en el futuro.

### **FENALCO – Vicepresidente Eduardo Visbal**

- Para el Vicepresidente gremial, debe haber dos reglamentaciones separadas debido a que estos vapeadores no contienen tabaco ni derivados del tabaco, luego no deben incluirse en la Ley 1335 de 2009.
- Según la intervención, cualquier reglamentación que se haga debe contemplar la prohibición estricta de estos productos para menores de edad. Adicionalmente, el Vicepresidente manifestó las consecuencias del exceso de regulación, pues a partir de una prohibición o una ley restrictiva los canales de contrabando e ilegalidad podrían aumentar. Por tal razón, proponen evitar reglamentación prohibitiva, pues resultaría incumplible en la realidad y podría aumentar el consumo informal.

### **Redpapaz – Angélica María Cano**

- Según la psicóloga de la ONG, 15% de niños y adolescentes (según la Encuesta de Tabaquismo de 2016) consumen cigarrillos electrónicos. Por tal motivo, para la

organización no es suficiente la prohibición del consumo para los menores, y lo anterior debe acompañarse de la prohibición total de publicidad, promoción y patrocinio.

- Para la organización, estos dispositivos generan más adicción en la población joven. Por lo tanto, Redpapaz comparte regular a los cigarrillos electrónico como sucedáneos del tabaco (al igual que el Ministerio de Salud). Respecto a los productos de tabaco calentado, la interviniente manifestó que estos ya se encuentran dentro de la Ley 1335 de 2009.

### **Asovape – Francisco Ordóñez**

- En su intervención, Ordóñez sugirió que el debate legislativo debe basarse en evidencia científica. Por tal razón, explicó que los casos de daño pulmonar registrados en Estados Unidos están relacionados con el uso de acetato de vitamina E en cartuchos de líquido y que según la CDC (Centers for Disease Control and Prevention de Estados Unidos), los vapedores no tienen nada que ver con los anteriores sucesos.
- En este sentido, la Asociación de vapedores pidió una regulación adecuada que contemple:
  - a) Facilitación de escenarios para que fumadores adultos puedan sustituir cigarrillos convencionales;
  - b) Prohibición del uso por parte de adultos no fumadores, mujeres embarazadas y menores de edad;
  - c) Diferenciación de productos de tabaco calentados;
  - d) Sustentación de la normativa en lo que supone su uso a fumadores y personas de su entorno;
  - e) Basar la legislación en particularidades de otros productos de consumo de uso exclusivo para adultos.
- Respecto a la nacionalización de mercancías en el país, Ordóñez sugirió una normativa para exigir que empresas y distribuidores envíen certificados que garanticen la calidad del producto al momento de llegar al país. Respecto a los líquidos propuso generar un No. (#) de registro que contemple lugar y fecha de creación, fecha vencimiento, estudio microbiológico de lote que ingresa el país. Los productos que no tengan estos requisitos podrían pasar a manos de la aduana nacional. Respecto al etiquetado, Asovape sustentó estar de acuerdo con proveer información de concentración de los solventes y en cuanto a las advertencias sanitarias dieron algunas alternativas como: “no es medicamento, no es inocuo, nicotina genera dependencia”.

**OMS – Carmen Audera – Secretaria de Convenio Marco para el Control del Tabaco (CMCT) de la OMS**

- Para Audera, Colombia ha avanzado en la lucha contra el consumo del tabaco desde la ratificación del convenio marco. Según su apreciación, el CMCT es el primer tratado de salud pública con carácter vinculante de la Organización Mundial de la Salud (OMS).
- Según la delegada, los productos de tabaco calentado, los SEAN y SESN, han invadido el mercado aprovechando la falta de regulación. Situación que preocupa al organismo, pues, existe evidencia que demuestra que los cigarrillos electrónicos son una entrada al cigarrillo convencional.
- Manifestó que, en la conferencia de las Partes, sobre la regulación de estos productos (COP 822) se reconocieron los productos de tabaco calentado como productos derivados del tabaco, y por lo tanto están sujetos a la regulación de las leyes vigentes que ratifican el convenio marco.
- Respecto a la regulación de los SEAN y SSSN propuso modificar la Ley 1335 de 2009 para que abarque estos productos. Esta regulación debe orientarse a no interrumpir el uso de los vapeadores en los usuarios adultos con medidas restrictivas para evitar que los niños accedan a su consumo. Así como también una adecuada gestión de la información para que todos accedan a información veraz sobre los efectos del uso de cigarrillos electrónicos sobre la salud.

**Fundación Sociedad Colombiana de Medicina Familiar – Alfonso Ávila García**

- Para el académico, los SEAN deben ser regulados como sustitutos o sucedáneos del tabaco, pues, que contienen nicotina. Según su intervención, cuando la nicotina es inhalada genera sensación de placer en el cerebro causando adicción, por tal razón los cigarrillos electrónicos no se pueden considerar como dispositivos médicos.
- Según Ávila, el riesgo de adicción depende de la cantidad de nicotina: productos como JUUL que usan sales de nicotina, poseen concentraciones elevadas de este componente. Respecto a lo anterior, el interviniente manifestó que “en cada uno de esos productos cabe la concentración de un paquete de cigarrillos convencionales. Mientras algunos cigarrillos electrónicos contienen nicotina por 20 mg/ml, JUUL contiene 57 mg/ml”. Adicionalmente, manifestó la necesidad de regular los sabores, pues, cerca del “80% de adolescentes empiezan con un sabor que les gusta (menta, mango, frutas y mentol)”.
- El académico cerró su intervención manifestando que aún no está claro que vapear sea más seguro, pues algunos estudios

demuestran que estos pueden generar riesgo cardiovascular y de enfermedad coronaria. Cerró diciendo que “por cada adulto que usó cigarrillos electrónicos se generaron 89 casos de adolescentes fumadores. Los cigarrillos electrónicos tienen un impacto poblacional desfavorable”.

**Asociación Colombiana de Medicina Interna (ACMI) – Carlos Pacheco**

Según el Secretario general de ACMI, los SEAN no tienen reducción del daño, pues, pueden generar EPOC (desgaste pulmonar). A su vez, manifestó que el vapor del cigarrillo electrónico desarrolló carcinoma de pulmón en investigaciones aplicadas en ratones recientemente. A la luz de lo anterior, propuso impulsar un programa intensivo para la cesación del consumo de tabaco, trabajar como ejemplo social bajo la premisa de que los cigarrillos electrónicos no han ayudado al abandono del adicto.

**Japan Tobacco International - José Luis Cárdenas**

- El vocero de la tabacalera manifestó su apoyo a una regulación con base en evidencia científica suficiente. Según su intervención, los productos de riesgo reducido son aquellos para dejar de fumar cigarrillo convencional, y los cigarrillos electrónicos pueden ser considerados dentro de esta categoría, pues la ausencia de combustión los convierte en dispositivos menos dañinos que los convencionales.
- Culminó su intervención pidiendo una regulación de manera independiente a la del tabaco convencional. Para ello ilustró el ejemplo de la Unión Europea en la que se regula de manera independiente.

**BAT - Juan Carlos Restrepo**

- Como industria del tabaco British American Tobacco no considera estar haciendo una interferencia. Según Restrepo, los productos de vapeo y tabaco calentado son una nueva generación de productos provenientes de una industria formal, que lleva más de 100 años, que genera empleo y contribuye a la sociedad.
- Según Restrepo, los intereses de BAT coinciden en buena medida con organismos internacionales. “No queremos que al tratar de buscar un producto de riesgo reducido nos alejemos de las expectativas de la sociedad. Qué se puede hacer como industria responsable: pedimos una regulación”, manifestó.
- A manera de conclusión manifestó que es imprescindible diferenciar al tabaco de estos productos, y por lo tanto, es fundamental buscar una regulación balanceada y que responda a un debate informado. En este sentido sugirió que la publicidad se preserve

porque el público consumidor tiene derecho a estar informado.

**PMI - Andrea Constantini (Jefe de Relacionamento Científico Regional para Latinoamérica y el Caribe)**

- Según la científica, a pesar de que el consumo de cigarrillos está disminuyendo, más de 1000 millones de personas van a seguir fumando en 2050. Según las estadísticas de la compañía, de un 50% de fumadores que han realizado un intento por dejar de fumar, solo un 7% pudieron lograrlo.

- Para la delegada, Las políticas de reducción del daño en tabaco responden a las nuevas tecnologías usadas para evitar calentar el tabaco a más de 400 °C. “Si bien la nicotina es adictiva no es la principal responsable del daño que sufre el fumador cuando consume el cigarrillo. Son los tóxicos que se derivan cuando se quema el tabaco. La ciencia ha demostrado que estas sustancias tóxicas y cancerígenas se incrementan cuando alcanzan los 400 grados centígrados”, manifestó.
- Respecto a la reglamentación de productos de tabaco calentado (caso IQOS) sostuvo que necesita una regulación adecuada, pues los productos libres de combustión son diferentes. Y de ninguna manera estos productos son para no fumadores.

**Acción Técnica Social - Juan Camilo Carvajal**

- El vocero de la organización manifestó estar de acuerdo con el enfoque de reducción del riesgo a través de los cigarrillos electrónicos. De esta manera, apoyó la regulación de dispositivos electrónicos de la mano de herramientas educativas que permitan disminuir riesgo del daño con información veraz.

**Honorable Representante Neyla Ruiz (Alianza Verde, autora del proyecto de Ley 57 de 2019 Cámara)**

- La Representante declaró su preocupación primordial por la exposición de estos cigarrillos electrónicos a niños y jóvenes. Manifestó estar de acuerdo con la regulación de estos sistemas de manera independiente a la Ley 1335 de 2009 porque no es un sistema que tenga las mismas características que el cigarrillo convencional.
- Otro de los puntos clave de su intervención, fue la relacionada con la regulación de las esencias. “Aunque el Invima no tenga competencia por no ser medicamento o dispositivo médico, pero en su último informe exigen regulación”, afirmó.
- La Representante destacó las posturas de entidades como Fenalco, o la Sociedad Colombiana de Medicina (aunque no hubo una posición ratificando esta postura por

parte de esta sociedad), acerca de buscar una regulación de manera independiente. “Es importante retomar informe de OMS que en el año 2014 registró 466 marcas, con una inversión de 3 mil millones de dólares en el comercio. La tendencia al uso de estos sistemas es alta y nos preocupa el problema de la salud pública”, concluyó.

**Honorable Representante Jairo Cristancho (Centro Democrático):**

- Para el Congresista, regular los sistemas electrónicos de combustión y no combustión (sin tabaco) debe ser un asunto de suma importancia para la Comisión Séptima del Senado. Por ser médico, reconoció que la evidencia científica puede ser cambiante y que, aunque hasta el momento no existen investigaciones que soporten que la nicotina produce cáncer, sí hay otros que demuestran que puede ser muy adictiva y que a la vez puede producir obstrucción de vasos sanguíneos.
- En este sentido, Cristancho manifestó estar de acuerdo con la regulación de las cantidades de nicotina en los cigarrillos electrónicos. “Hay que regularlo, pero puede ser en una regulación distinta”, concluyó.

**Ministro de Salud – Juan Pablo Uribe**

- El Ministro resaltó la labor de Aída Gutiérrez, Directora de prevención y promoción alrededor de la regulación de los SEAN y SSSN.
- Resaltó el progreso que Colombia ha hecho en la lucha contra el tabaquismo y las consecuencias de salud pública que este tiene, con el Convenio Marco, con el marco normativo.
- “Estamos cumpliendo en una de las luchas más importantes que tiene la salud pública; por eso, como marco general no podemos perder en esta conversación el gran logro que el país ha tenido en la lucha contra el tabaquismo. Con ese progreso, hay una construcción social, un cambio en la cultura y comportamiento. No voy a ahondar en esto, pero en gran medida, comportamientos que eran frecuentes en generaciones anteriores son extraños en las nuevas generaciones. Ese es el progreso más valioso”, manifestó.
- Frente a cigarrillos electrónicos, manifestó que es un mercado que se ha movido con suficiente rapidez. Para el Ministro, estos productos tienen multiplicidades de productos (abiertos y cerrados) y han penetrado el mercado con una singular rapidez, los riesgos son ciertos y lo digo con prudencia. Adicionalmente, afirmó que la evidencia científica que se viene acumulando alrededor de los riesgos cardiovasculares y de comportamiento que conlleva el uso de estos productos debe ser monitoreada de manera

permanente. Sobre todo, por la evidencia de los daños cuando se inhalan otras sustancias; la prevalencia ha sido rápida (tan rápida como el tabaco en jóvenes); y es una prevalencia que tiene una mayor exposición de receptividad en grupos vulnerables (por presión social, consentimiento informado individual vulnerable e ingresos).

- Para el ministro existe una gran conclusión: “estos son productos que Colombia debe regular, hay que regularlos. Hacerlo pronto, ahí estamos todos de acuerdo. Esto quiere decir que otras opciones pueden ser consideradas; solo trabajar con información es insuficiente; depender de la autorregulación o prohibición. El Ministerio y el Gobierno nacional creen que la acción correcta del Gobierno y Congreso es regularlos **como productos sucedáneos o imitadores del tabaco (todos, los que tienen nicotina o no, o los que calientan tabaco)**. Esta visión está alineada con la OMS y la OPS, Banco Mundial y sector privado. Alineada con decenas de países que han buscado que esa regulación en su marco sea análoga a la del tabaco precisamente para evitar las consecuencias de los efectos tratados previamente”, manifestó.
- Para el Ministro, la ley debe ir acompañada de la regulación de la promoción y publicidad, el control al comercio ilícito, las advertencias sanitarias claras y precisas (sin distorsiones y sin minimizar riesgos) y la promoción de una cultura de ambientes libres de humo. Adicionalmente, afirmó que se debe abrir el debate alrededor de los **impuestos, pues en la teoría del tabaco hay un inmenso desarrollo y en la experiencia del país también**. Todo esto en un debate abierto, tranquilo y basados en la evidencia. Pero haciendo prevalecer la salud pública.
- “No compartimos, desde la salud pública, el concepto general del daño reducido es tremendamente peligroso en el mensaje de salud. Preferimos dar un debate con el Congreso para llegar a una regulación que tenga características, sin prohibirlo, que le dé formalidad y que reduzca la exposición inicial”, concluyó.

## VI. CONCEPTOS TÉCNICOS

**EL MINISTERIO DE SALUD Y PROTECCIÓN SOCIAL** (de ahora en adelante, Ministerio de Salud), se pronunció sobre el proyecto de ley bajo estudio así:

### Consideraciones preliminares

El Ministerio hace especial énfasis en la participación de Colombia como Estado Parte en el Convenio Marco para el Control de Tabaco de la OMS desde el año 2008 y lo que esto implica:

1. Tenerlo como parámetro límite frente a dispositivos inferiores.

2. Una serie de procesos de armonización de las obligaciones internacionales que contiene el Convenio y las normas jurídicas internas: producción normativa desde la fecha (Ley 1119 de 2006, Resolución 1956 de 2008 y Ley 1335 de 2009).
3. Desarrollo de tratado mediante las instancias creadas para su seguimiento: Asistir a las reuniones bianuales en torno al cumplimiento e implementación del Convenio).

**Principio de progresividad** que determina que las normas que se dicten deben estar encaminadas a mejorar paulatinamente y sin pausa las condiciones de la población

### Los Sistemas de Administración de Nicotina (SEAN):

El Ministerio de Salud reconoce que el reto regulatorio que ha significado este tema para el Ministerio debido a la vaguedad de su disposición química, su naturaleza difusa (se ha presentado en algunas ocasiones como medicamento, en otras como un dispositivo para dejar de fumar, todo depende de la conveniencia del mercado), el desconocimiento de sus efectos en la salud y en la posibilidad de dejar el hábito de fumar, entre otros.

Manifiesta la inminencia de una regulación integral que no necesariamente debe ser a de equipar el tabaco convencional. No obstante, asegura que una regulación parcial no es la solución, afirma que debe darse una regulación integral que no socave los esfuerzos de política pública en materia de control de tabaquismo.

Asevera que una regulación solo enfocada al tema de menores no es suficiente y, por el contrario, puede conducir a una situación análoga, considerando la expresión “*prohibida su venta a menores de edad*” es inconveniente por ser una acción promocional directa y un distractor para los menores de edad.

El Ministerio es consiente que la legislación existente, especialmente la sanitaria, resulta ser insuficiente para controlar el ciclo económico de estos dispositivos. Adicionalmente, asegura que estos dispositivos entran sin ningún control y cuentan solo con la información suministrada por los comercializadores e importadores.

### Consumo de Sistemas de Administración de Nicotina (SEAN) en Colombia:

Dos estudios: III Estudio Epidemiológico Andino sobre consumo de drogas en población Universitaria y la Encuesta Nacional de Tabaquismo en Jóvenes 2017. Las principales cifras que arrojaron:

- Para el 2016 la prevalencia de uso alguna vez en la vida fue de 16,1%.
- Colombia es el segundo país con mayor consumo de este tipo de productos, después de Ecuador.
- El 51,1% de los escolares ha oído acerca de la existencia de estos productos, siendo Bogotá y Medellín las ciudades donde más desconocen.

- El 15,4% de los escolares reportó tener experiencia con el uso de cigarrillos electrónicos, sobre todo en zonas urbanas y colegios no oficiales.
- Comparando el consumo de estos productos con el consumo de otros productos de tabaco, el consumo de cigarrillos electrónicos es igual al consumo de cigarrillo (ambos con prevalencia del 9%).
- El 13,7% de los estudiantes en Colombia piensa que estos productos son menos dañinos que los cigarrillos regulares.

**EL MINISTERIO DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO** también emitió un boletín que aclara que los productos de tabaco calentados por sí solos hacen parte de la regulación de la Ley 1335 de 2009, con la siguiente justificación:

*“La Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales (DIAN) expidió la Resolución 153 de 2018, según la cual, los bienes destinados al consumo humano que contengan tabaco, incluyendo los heatsticks, están sujetos al pago del impuesto al consumo de cigarrillos.*

*El Ministro de Hacienda, Mauricio Cárdenas, destacó el anuncio de que las cápsulas con las que se recargan los cigarrillos electrónicos tendrán el mismo impuesto al consumo que el tabaco y los cigarrillos tradicionales.*

*“Este tipo de gravamen, que hemos liderado en foros internacionales, tiene beneficios que van más allá de los ingresos fiscales y tienen que ver con la reducción del consumo de tabaco y el cuidado de la salud de todos los colombianos”, explicó el Ministro Cárdenas.*

*Cárdenas recordó que, a partir de la Reforma Tributaria Estructural de 2016, se incrementó paulatinamente el impuesto al cigarrillo, el cual pasó de \$700 por cajetilla en 2016, a \$1.400 en 2017 y \$2.100 en 2018. Este incremento no solo significó un aumento en el recaudo de impuestos, que podrían pasar de \$500 mil millones a un billón de pesos, sino que la reducción en el consumo, especialmente entre los más jóvenes, podría salvar unas 337 mil vidas en el país.*

*Esta política, resaltó el Ministro, le significó a Colombia el reconocimiento de la Organización Panamericana de la Salud (OPS) y la Organización Mundial de la Salud (OMS), como país líder en la utilización de políticas fiscales para el control del consumo de tabaco.*

*“Tomamos la decisión correcta -enfatizó el ministro Cárdenas-. Generamos más ingresos fiscales y ayudamos a reducir el consumo de tabaco, cuidando la salud de la población. Ahora se hará lo mismo con el tabaco de los cigarrillos electrónicos”.*

*El pasado 17 de mayo, la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales (DIAN) expidió la Resolución 153 de 2018, según la cual, los bienes destinados al consumo humano que contengan tabaco, como es el caso de las cápsulas de tabaco para los cigarrillos*

*electrónicos, están sujetos al pago del impuesto al consumo de cigarrillos.*

*De acuerdo con la resolución expedida por la DIAN, la norma incluye, para el pago del impuesto al consumo, todos los productos denominados cigarrillos y tabaco elaborado, sin hacer distinción en cuanto a la cantidad de tabaco que contengan ni a su clasificación arancelaria, por lo cual, las cápsulas con las que se recargan los nuevos cigarrillos electrónicos, que, según la DIAN, contienen tabaco procesado, están sujetos al pago de dicho impuesto.*

*En el caso de los productos nacionales, el impuesto se causa en el momento en que el productor hace la entrega en la fábrica o la planta para su distribución, o para publicidad, promoción, donación, comisión o autoconsumo.*

*La resolución asegura que las cápsulas con las que se recargan los cigarrillos electrónicos, que contienen polvo de tabaco, son un producto que se consume sin combustión, por calentamiento. Tienen la apariencia de un cigarrillo corto, de forma cilíndrica, y se presentan en cajetillas de manera similar a los cigarrillos tradicionales. (Fin)”.*

**EL MINISTERIO DE COMERCIO INDUSTRIA Y TURISMO**, en concepto del 3 de marzo de 2023 indicó:

*(...) la modificación del artículo 1º, hace extensivas a los productos mencionados sobre tabaco, a las disposiciones de la Ley 1335 de 2009 en el que se establecen disposiciones aplicables a las características del empaque, marcado y etiquetado de los productos de tabaco, sus derivados, sucedáneos o imitadores incluyendo los Sistemas Electrónicos de Administración de Nicotina (SEAN), Sistemas Similares Sin Nicotina (SSSN) y los Productos de Tabaco Calentado (PTC), y cuya observancia sería obligatoria para los fabricantes, importadores, comercializadores, entre otros.*

*El Ministerio de Comercio, Industria y Turismo considera que el proyecto de ley no contiene medidas que resultan discriminatorias, restrictivas o que desconozcan los compromisos asumidos por Colombia en el ámbito del comercio internacional. En ese sentido, consideramos que con el proyecto no se desconocen los compromisos comerciales vigentes para Colombia en este momento.*

**LA SUPERINTENDENCIA DE INDUSTRIA Y COMERCIO**, publicado en la *Gaceta del Congreso* número 1004 de 2022, conceptuó sobre el proyecto de ley en el sentido de respaldar los esfuerzos de proteger los consumidores de productos y sustancias que son perjudiciales para su salud y que representan un riesgo para la vida, motivo por el cual apoya la adopción de medidas que tengan por objeto prevenir y desincentivar el consumo de tabaco.

La entidad considera que la modificación que se pretende realizar al artículo 1º de la Ley 1335 de 2009 para extender su aplicación a los SEAN, SSSN y PTC no resulta del todo precisa, puesto que la Ley 1335 de 2009 está dirigida a productos de tabaco y sus derivados.

Finalmente, tener en cuenta el alcance de la iniciativa a productos que pueden considerarse derivados, sucedáneos u homólogos al tabaco para que éste no se fundamente en la naturaleza o componentes propios del mismo, sino en el acto de fumar y su carácter nocivo para la salud.

## VII CONSIDERACIONES DEL PONENTE

Lo primero que es necesario reconocer es que la Ley 1335 de 2009 tuvo repercusión en la conciencia de las personas en varios frentes: el estado de salud derivado de un alto consumo de cigarrillos, la protección al fumador pasivo, la publicidad enfocada al consumo del mismo y, sobre todo, por lo relacionado con la prohibición de venta por unidad, el cual cayó.

Adicionalmente, según los informes de la OMS, Colombia presenta indicadores favorables en la mayoría de las estrategias (mayor vigilancia, ambientes libres de humo, programas de cesación, advertencias, prohibición a la publicidad, aumento de impuestos y menor acceso a cigarrillos), recomendadas por consenso para todas las naciones.

En materia impositiva, por medio de la reforma tributaria, los Ministerios de Salud y Hacienda, recomendaron el aumento del 200 por ciento en los impuestos de los cigarrillos entre 2016 y 2017, seguido de crecimiento continuo del 150 por ciento hasta el 2020. Adicionalmente, el país pasó de una carga tributaria de 49,5 por ciento en el 2016 al 78,4 por ciento en el 2018 sobre el precio de cada paquete de 20 unidades. En síntesis, la carga tributaria de cada caja de cigarrillos pasó en promedio de 700 pesos en el 2016 a 1.400 en el 2017 y a 2.100 pesos en el 2018.

Por su parte, con relación al consumo de menores de edad, en el país se ha logrado disminuir la prevalencia del consumo de tabaco en población mayor de 10 años de 8,3 por ciento a 7. En escolares pasó de 12,7 por ciento en el 2011 a 7,8 en el 2016, según el Estudio Nacional de Consumo Sustancias Psicoactivas. Y en el 2018, la prevalencia de tabaquismo en jóvenes fue del 9 por ciento.

Uno de los efectos directos de la promulgación de la ley, fue el Plan Decenal de Salud Pública (2012-2021) y el Plan Decenal para el Control del Cáncer (2012-2021), donde se establecen metas específicas relacionadas con el control de tabaco.

En el Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018 se estableció como una de las estrategias a implementar, la Estrategia 4x4, que involucró a los cuatro principales factores de riesgo de las Enfermedades No Transmisibles (ENT), entre los que se incluye el tabaquismo. Así mismo, se definió como Mega Meta del sector salud la reducción en 8% de la mortalidad prematura prevenible por ENT.

Como consecuencia de la implementación de la Ley 1335 de 2009 en el periodo comprendido entre 2013 y 2015, se interpusieron 173 quejas por exposición al humo de tabaco. Según la información disponible, en este lapso fueron encuestadas 232 personas de las cuales el 51% afirmaron que hay letreros visibles en su trabajo o unidad residencial que indican frases alusivas a los espacios libres de humo. Igualmente, el 88.5%

de los encuestados sostuvo que está de acuerdo con la implementación de los espacios libres de humo.

Igualmente, en el periodo comprendido entre 2012 y 2015 se realizaron 1.571 operativos de inspección, vigilancia y control que tienen como objetivo articular a distintos sectores para combatir la problemática. De acuerdo con los datos recaudados, los operativos han ido aumentando con el paso del tiempo, pues mientras en el año 2012 se llevaron a cabo 62 operativos, en el 2015 se adelantaron 771; la Policía Nacional ha hecho un gran esfuerzo con el fin de verificar el cumplimiento de los artículos relacionados con la protección a la exposición del humo de tabaco, a nivel nacional.

Colombia ha implementado una agenda de política pública ambiciosa logrando la disminución en el consumo, así como en la tasa de iniciación, enfocándose en la población juvenil mediante una estrategia restrictiva en materia de publicidad, accesibilidad e impuestos.

En ese sentido, es necesario reiterar la posición de la OMS sobre los beneficios de legislar sobre estos dispositivos bajo la regulación reglada en la Ley 1335 de 2009: *“Respecto a la regulación de los SEAN y SSSN propuso modificar la Ley 1335 de 2009 para que abarque estos productos. Esta regulación debe orientarse a no interrumpir el uso de los vapeadores en los usuarios adultos con medidas restrictivas para evitar que los niños accedan a su consumo. Así como también una adecuada gestión de la información para que todos accedan a información veraz sobre los efectos del uso de cigarrillos electrónicos sobre la salud”*.

Por lo anteriormente expuesto, es necesario reafirmar la convicción de regular los sistemas electrónicos de administración de nicotina (SEAN/SSN/PTC), sus sucedáneos o imitadores, a través de la actualización de la Ley 1335 de 2009, toda vez que se ha provisto la suficiente evidencia de la efectividad que esta norma ha trasladado sobre el cuidado en la salud de los colombianos.

Lo anterior también se constituye como un soporte que contraargumenta el concepto allegado por la Superintendencia de Industria y Comercio. Esta entidad envió su concepto con un anexo del Ministerio de Salud y Protección Social<sup>22</sup>, el cual a su vez se valió de cuatro recomendaciones de la OMS con el fin de contrarrestar los efectos nocivos de los SEAN/SSSN, derivados e imitadores para que esta clase de dispositivos no debiliten la efectividad de las políticas para el control de tabaco, a saber:

“

(...)

1. *Debe prevenirse la iniciación a los SEAN/SSSN de no fumadores y jóvenes, con especial atención a los grupos vulnerables.*
2. *Se deben minimizar en la medida de lo posible los potenciales riesgos para la salud para los*

<sup>22</sup> Radicado 201921201006751 en respuesta a Paola Andrea Pérez Banguera, Directora de Investigaciones de Protección al Consumidor de la SIC.

usuarios de SEAN/SSSN y proteger a los no usuarios contra la exposición a sus emisiones. Como parte de esto, es preciso exigir a los fabricantes que supervisen y declaren los efectos adversos de estos productos y aplicar las mismas disposiciones que tienen los productos de tabaco y sus derivados respecto el uso de los SEAN/SSSN en espacios cerrados.

3. Evitar que hagan reclamos sanitarios no comprobados sobre los SEAN/SSSN, tales como los relacionados con prohibir las declaraciones implícitas o explícitas sobre la inocuidad de los SEAN/SSSN o su carácter no adictivo.
4. Proteger las actividades de control del tabaco contra cualesquiera intereses comerciales y otros intereses creados relacionados con los SEAN/SSSN, por ejemplo [sic] intereses de la industria tabacalera

(...)" Énfasis por fuera del texto original.

En todo caso, no se debe dejar perder la especialización y experticia de funcionarios, así como los recursos físicos, económicos y técnicos que poseen las instituciones rectoras en este tema, para lo cual se decide utilizar la disposición normativa en mención con el fin de regular lo concerniente a los sistemas electrónicos de administración de nicotina (SEAN/SSN/PTC), sus sucedáneos o imitadores.

**VIII. PLIEGO DE MODIFICACIONES**

Con el objetivo de enunciar de forma específica la entrada en vigencia sobre disposiciones publicitarias, promoción, contenido en medios de comunicación, y patrocinio, al artículo 3º transitorio se agregan los artículos 14, 15, 16 y 17 de la Ley 1335 de 2009 con el tiempo específico de establecer la vigencia para su aplicación, lo anterior atendiendo a la misma disposición que en su momento estableció la Ley 1335 de 2009 otorgando un tiempo específico para la entrada en vigencia de estos mismos artículos.

TEXTO APROBADO EN COMISIÓN SÉPTIMA CÁMARA	MODIFICACIÓN PROPUESTA PARA ÚLTIMO DEBATE
<p><b>Artículo 3º. Transitorio.</b> En lo que respecta a los productos derivados, sucedáneos del tabaco e imitadores y los dispositivos necesarios para su funcionamiento; entre los que se encuentran los Sistemas Electrónicos de Administración de Nicotina (SEAN), y Sistemas Similares Sin Nicotina (SSSN), y Productos de Nicotina Oral (PNO), entre otros, se concede un plazo de un año a partir de la vigencia de esta ley para aplicar el contenido del artículo 13 de la Ley 1335.</p>	<p><b>Artículo 3º. Transitorio.</b> En lo que respecta a los productos derivados, sucedáneos del tabaco e imitadores y los dispositivos necesarios para su funcionamiento; entre los que se encuentran los Sistemas Electrónicos de Administración de Nicotina (SEAN), y Sistemas Similares Sin Nicotina (SSSN), y Productos de Nicotina Oral (PNO), entre otros, se concede un plazo de un (1) año a partir de la vigencia de esta ley para aplicar el contenido del artículo 13 de la Ley 1335 de 2009. <u>Así mismo se concede un plazo de seis (6) meses a partir de la entrada en vigencia de la presente ley para aplicar el contenido de los artículos 14, 15, 16 y 17 de la Ley 1335 de 2009</u></p>

**IX. PROPOSICIÓN**

Con fundamento en las anteriores consideraciones y argumentos, en el marco de la Constitución Política y la ley, propongo a la honorable plenaria de la Cámara de Representantes dar segundo debate en Cámara al Proyecto de Ley número 325 de 2022 Cámara, 01 de 2022 Senado, por medio de la cual se modifica el artículo 1º de la Ley 1335 de 2009 y se dictan otras disposiciones” conforme se presenta en el texto propuesto.



**VÍCTOR MANUEL SALCEDO GUERRERO**  
Representante a la Cámara  
Ponente único

**X. TEXTO PROPUESTO PARA SEGUNDO DEBATE EN CÁMARA**

**TEXTO PROPUESTO PARA SEGUNDO DEBATE EN CÁMARA DE REPRESENTANTES AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 325 DE 2022 CÁMARA, 01 DE 2022 SENADO**

por medio de la cual se modifica el artículo 1º de la Ley 1335 de 2009 y se dictan otras disposiciones.

**El Congreso de Colombia DECRETA:**

**Artículo 1º.** Modifíquese el artículo 1º de la Ley 1335 de 2009, el cual quedará así:

**Artículo 1º. Objeto.** El objeto de la presente ley es contribuir a 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 productos de tabaco, sus derivados, sucedáneos e imitadores y los dispositivos necesarios para su funcionamiento; entre los que se encuentran los Sistemas Electrónicos de Administración de Nicotina (SEAN), y Sistemas Similares Sin Nicotina (SSSN), los Productos de Tabaco Calentado (PTC) y Productos de Nicotina Oral (PNO), entre otros; así como la creación de programas de salud y educación tendientes a contribuir a la disminución de su consumo, abandono de la dependencia del tabaco del fumador, sucedáneos o imitadores y se establecen las sanciones correspondientes a quienes contravengan las disposiciones de esta ley.

**Parágrafo 1º.** Para los efectos de la presente ley, cuándo se utilice la expresión “libre de humo” se entenderá como “expresión libre de humo y aerosoles”.

**Parágrafo 2º.** Para efectos lo establecido en la presente ley entiéndase como:

**Sucedáneo:** todo producto comercializado o de otro modo presentado como sustitutivo parcial o total de productos de tabaco, sea o no adecuado para ese fin.

**Imitador:** cualquier producto que pretende remplazar o sustituir un producto aprovechando sus propiedades físicas o características de consumo.

**Aerosol:** Mezcla de partículas líquidas o sólidas sus-pendidas en un gas. El aerosol “nube” de los cigarrillos electrónicos *-ecig-* es una mezcla de muchos químicos diferentes que estuvieron presentes en el e-líquido o tabaco, antes o que se produjeron durante el proceso de calentamiento.

**Parágrafo 3º.** Las presentes disposiciones no serán aplicables a los productos reconocidos como medicamentos o tecnologías en salud por parte de la autoridad competente y en el marco de los requisitos vigentes.

**Artículo 2º.** Derechos de las personas consumidoras de tabaco y nicotina. Constituyen derechos de las personas consumidoras de productos de tabaco, sus derivados, sucedáneos e imitadores de productos de tabaco, entre otros, los siguientes:

1. Acceder a la información de acuerdo con lo establecido en el estatuto del consumidor y normas complementarias, sin contradecir lo dispuesto en la presente ley sobre prohibición a la publicidad y promoción. Según la reglamentación que expida la Superintendencia de Industria y Comercio.
2. Acceder a programas y proyectos enfocados en la prevención y cesación del consumo de tabaco, sus derivados, sucedáneos e imitadores.

**Artículo 3º. Transitorio.** En lo que respecta a los productos derivados, sucedáneos del tabaco e imitadores y los dispositivos necesarios para su funcionamiento; entre los que se encuentran los Sistemas Electrónicos de Administración de Nicotina (SEAN), y Sistemas Similares Sin Nicotina (SSSN), y Productos de Nicotina Oral (PNO), entre otros, se concede un plazo de un (1) año a partir de la vigencia de esta ley para aplicar el contenido del artículo 13 de la Ley 1335 de 2009. Así mismo se concede un plazo de seis (6) meses a partir de la entrada en vigencia de la presente ley para aplicar el contenido de los artículos 14, 15, 16 y 17 de la Ley 1335 de 2009.

**Artículo 4º. Vigencia y Derogatoria.** La presente ley rige a partir de la fecha de su promulgación y deroga todas las normas que le sean contrarias.

Con toda atención,

  
**VÍCTOR MANUEL SALCEDO GUERRERO**  
 Representante a la Cámara  
 Ponente único

**TEXTO DEFINITIVO APROBADO EN  
 PRIMER DEBATE DEL PROYECTO DE  
 LEY NÚMERO 325 DE 2022 CÁMARA, 01  
 DE 2022 SENADO**

*por medio de la cual se modifica el artículo 1º de la Ley 1335 de 2009 y se dictan otras disposiciones.*

(Aprobado en la sesión presencial del 24 de mayo de 2023 y 22 de noviembre de 2023, Comisión Séptima Constitucional Permanente de la Honorable Cámara de Representantes, actas números 36 y 22).

**El Congreso de Colombia  
 DECRETA:**

**Artículo 1º.** Modifíquese el artículo 1º de la Ley 1335 de 2009, el cual quedará así:

**Artículo 1º. Objeto.** El objeto de la presente ley es contribuir a 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 productos de tabaco, sus derivados, sucedáneos e imitadores y los dispositivos necesarios para su funcionamiento; entre los que se encuentran los Sistemas Electrónicos de Administración de Nicotina (SEAN), y Sistemas Similares Sin Nicotina (SSSN), los Productos de Tabaco Calentado (PTC) y Productos de Nicotina Oral (PNO), entre otros; así como la creación de programas de salud y educación tendientes a contribuir a la disminución de su consumo, abandono de la dependencia del tabaco del fumador, sucedáneos o imitadores y se establecen las sanciones correspondientes a quienes contravengan las disposiciones de esta ley.

**Parágrafo 1º.** Para los efectos de la presente ley, cuándo se utilice la expresión “libre de humo” se entenderá como “expresión libre de humo y aerosoles”.

**Parágrafo 2º.** Para efectos lo establecido en la presente ley entiéndase como:

**Sucedáneo:** todo producto comercializado o de otro modo presentado como sustitutivo parcial o total de productos de tabaco, sea o no adecuado para ese fin.

**Imitador:** cualquier producto que pretende remplazar o sustituir un producto aprovechando sus propiedades físicas o características de consumo.

**Aerosol:** Mezcla de partículas líquidas o sólidas sus-pendidas en un gas. El aerosol “nube” de los cigarrillos electrónicos *-ecig-* es una mezcla de muchos químicos diferentes que estuvieron presentes en el e-líquido o tabaco, antes o que se produjeron durante el proceso de calentamiento.

**Parágrafo 3º.** Las presentes disposiciones no serán aplicables a los productos reconocidos como medicamentos o tecnologías en salud por parte de la autoridad competente y en el marco de los requisitos vigentes.

**Artículo 2º. Derechos de las personas consumidoras de tabaco y nicotina.** Constituyen derechos de las personas consumidoras de productos de tabaco, sus derivados, sucedáneos e imitadores de productos de tabaco, entre otros, los siguientes:

1. Acceder a la información de acuerdo con lo establecido en el estatuto del consumidor y normas complementarias, sin contradecir lo dispuesto en la presente ley sobre prohibición a la publicidad y promoción. Según la reglamentación que expida la Superintendencia de Industria y Comercio.
2. Acceder a programas y proyectos enfocados en la prevención y cesación del consumo de tabaco, sus derivados, sucedáneos e imitadores.

**Artículo 3º. *Transitorio.*** En lo que respecta a los productos derivados, sucedáneos del tabaco e imitadores y los dispositivos necesarios para su funcionamiento; entre los que se encuentran los Sistemas Electrónicos de Administración de Nicotina (SEAN), y Sistemas Similares Sin Nicotina (SSSN), y Productos de Nicotina Oral (PNO), entre otros, se concede un plazo de un año a partir de la vigencia de esta ley para aplicar el contenido del artículo 13 de la Ley 1335.

**Artículo 4º. *Vigencia y Derogatoria.*** La presente ley rige a partir de la fecha de su promulgación y deroga todas las normas que le sean contrarias.



**VICTOR MANUEL SALCEDO GUERRERO**  
Representante a la Cámara

**CONTENIDO**

Gaceta número 91 - Martes, 20 de febrero de 2024

**CÁMARA DE REPRESENTANTES**

**CARTAS DE ADHESIÓN**

**Págs.**

Carta de adhesión de los honorables Representantes Juan Manuel Cortés – Álvaro León Rueda al Proyecto de Ley número 027 de 2023 Cámara por medio de la cual se declara patrimonio cultural inmaterial de la nación el concurso nacional de duetos ciudad floridablanca – “Hermanos Martínez” y todas sus manifestaciones culturales .....	1
---	---

**PONENCIAS**

Informe de ponencia para segundo debate, texto aprobado en primer debate, texto propuesto para segundo debate en la Plenaria de la Cámara de Representantes y texto aprobado en primer debate por la Comisión Tercera del Proyecto de Ley número 097 de 2023 Cámara por medio de la cual se fortalecen los alcances del Fondo Emprender, se fomentan los nodos asociativos y se dictan otras disposiciones.....	1
Informe de ponencia para segundo debate en Cámara de Representantes, pliego de modificaciones, texto propuesto y texto definitivo aprobado en primer debate, al proyecto de Ley número 325 de 2022 Cámara, 01 de 2022 Senado, por medio de la cual se modifica el artículo 1º de la Ley 1335 de 2009 y se dictan otras disposiciones.....	8