

VII

NORMA HURTADO SÁNCHEZ  
Senadora de la República

Bogotá D.C., 29 de julio de 2025

Doctor

**DIEGO ALEJANDRO GONZÁLEZ GONZÁLEZ**

Secretario General Senado de la República

Ciudad

**Asunto:** Radicación del Proyecto de Ley *“Por medio de la cual se prohíbe la fabricación, importación, comercialización y distribución de Sistemas Electrónicos de Administración de Nicotina (SEAN), Sistemas Similares Sin Nicotina (SSSN) y Productos de Tabaco Calentado (PTC) desechables o de un solo uso, y se dictan otras disposiciones”*.

Respetado doctor González:

En nuestra calidad de Congresistas de la República y en uso de las atribuciones que nos han sido conferidas constitucional y legalmente, respetuosamente nos permitimos radicar el Proyecto de Ley de la referencia y, en consecuencia, le solicitamos se sirva dar inicio al trámite legislativo respectivo.

Atentamente,

*Los firmantes del proyecto de ley.*

NORMA HURTADO SÁNCHEZ  
Senadora de la República  
**PROYECTO DE LEY No 051 DE 2025**

*“Por medio de la cual se prohíbe la fabricación, importación, comercialización y distribución de Sistemas Electrónicos de Administración de Nicotina (SEAN), Sistemas Similares Sin Nicotina (SSSN) y Productos de Tabaco Calentado (PTC) desechables o de un solo uso, y se dictan otras disposiciones”.*

**EL CONGRESO DE LA REPÚBLICA DE COLOMBIA  
DECRETA:**

**Artículo 1°: Objeto.** La presente ley tiene por objeto prohibir la fabricación, importación, comercialización, distribución y oferta, a cualquier título, de los dispositivos Electrónicos de Administración de Nicotina (SEAN), y Sistemas Similares Sin Nicotina (SSSN), los Productos de Tabaco Calentado (PTC) de un solo uso, conforme a lo estipulado en la Ley 2354 de 2024, con el fin de proteger el derecho fundamental a la salud, especialmente de los niños, niñas y adolescentes, la población no consumidora, así como el goce del derecho un ambiente sano, en el territorio nacional.

**Artículo 2°: Ámbito de aplicación.** Esta ley aplica a todas las personas naturales y jurídicas, nacionales o extranjeras, que fabriquen, importen, distribuyan, comercialicen u ofrezcan dentro del territorio nacional, Sistemas Electrónicos de Administración de Nicotina (SEAN), y Sistemas Similares Sin Nicotina (SSSN), los Productos de Tabaco Calentado (PTC) de un solo uso, que requieran de dispositivos electrónicos para su funcionamiento, incluyendo plataformas digitales, establecimientos comerciales y canales informales de venta.

**Artículo 3°: Definiciones.** Para los efectos de esta ley, se entiende por:

1. **Un solo uso:** Cuando los dispositivos referidos en el artículo 1 de la presente Ley no están diseñados ni pensados para ser reutilizados, recargados o reabastecidos. Un dispositivo se clasifica como de un solo uso si cumple al menos una de las siguientes condiciones:
  - a) Su batería no es recargable ni reemplazable;
  - b) No permite la recarga del e-líquido mediante cápsulas, cartuchos o botellas de recarga;
  - c) No cuenta con componentes reemplazables, como bobinas o resistencias.

**Artículo 4°: Sanciones.** El incumplimiento de lo dispuesto en la presente ley implicará para las personas naturales o jurídicas la aplicación de alguna o algunas de las siguientes sanciones, como principales o accesorias, sin perjuicio de las responsabilidades civiles, o administrativas a que haya lugar:

1. Multas de cien (100) hasta cincuenta mil (50.000) salarios mínimos legales mensuales vigentes, al momento de la ocurrencia de los hechos.
2. Suspensión o cierre temporal del establecimiento infractor por parte de la autoridad competente.
3. En caso de reincidencia, podrá imponerse la cancelación definitiva del establecimiento de comercio.

**NORMA HURTADO SÁNCHEZ**

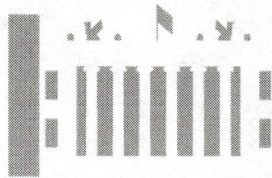
Senadora de la República

**Parágrafo:** La Superintendencia de Industria y Comercio será la entidad encargada de vigilar, investigar y sancionar el incumplimiento de las disposiciones contenidas en esta ley, en el marco de sus competencias legales.

**Artículo 5°. Vigencia y derogatorias.** La presente ley rige a partir de su promulgación y deroga todas las disposiciones que le sean contrarias.

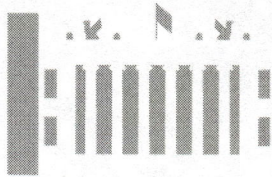
De los honorables congresistas,

 <b>NORMA HURTADO SÁNCHEZ</b> SENADORA DE LA REPÚBLICA	 <b>JOSE ELIECER SALAZAR LOPEZ</b> REPRESENTANTE A LA CAMARA
 <b>DIEGO FERNANDO CAICEDO NAVAS</b> REPRESENTANTE A LA CÁMARA POR CUNDINAMARCA	 <b>JORGE ALBERTO CERCHIARO FIGUEROA</b> Representante a la Cámara Departamento de La Guajira
 <b>MILENE JARAVA DÍAZ</b> Representante a la Cámara Departamento de Sucre	 <b>JORGE ELIÉCER TAMAYO MARULANDA</b> Representante a la Cámara
 <b>JOSE DAVID NAME CARDOZO</b> H. Senador de la República Partido de la U	 <b>SOLEDAD TAMAYO TAMAYO</b> Senadora de la República <b>PL Cigarrillos Electrónicos</b> Partido Conservador



NORMA HURTADO SÁNCHEZ  
Senadora de la República

 <p><b>ALFREDO DELUQUE ZULETA</b> SENADOR DE LA REPÚBLICA</p>	 <p><b>ESPERANZA ANDRADE SERRANO</b> SENADORA DE LA REPÚBLICA</p>
<p><i>Julio Elías Chagüi Flórez</i> <b>JULIO ELÍAS CHAGÜI FLÓREZ</b> Senador de la República</p>	 <p><b>JUAN FELIPE LEMOS URIBE</b> SENADOR DE LA REPÚBLICA</p>
 <p><b>WILMER RAMIRO CARRILLO</b> Representante a la Cámara Departamento de Norte de Santander</p>	 <p><b>JOHN MOISES BESAILE FAYAD</b> SENADOR DE LA REPUBLICA</p>



**NORMA HURTADO SÁNCHEZ**  
Senadora de la República

**SARAY ROBAYO BECHARA**  
Representante a la Cámara  
Departamento de Córdoba

**JULIO ALBERTO ELÍAS VIDAL**  
SENADOR DE LA REPÚBLICA

**HERNANDO GUIDA PONCE**  
Representante a la Cámara  
Departamento del Magdalena

**ALEXANDER GUARIN SILVA**  
REPRESENTANTE A LA CÁMARA  
DEPARTAMENTO DEL GUAINÍA

# SENADO DE LA REPÚBLICA

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

El día 29 del mes Julio del año 2025

se radicó en este despacho el proyecto de ley  
Nº. 58 Acto Legislativo Nº. \_\_\_\_\_, con todos y

cada uno de los requisitos constitucionales y legales  
por: #D Norma Hurtado, José David Neme, Soledad Tamayo,

Alfredo Delgado, Esperanza Andrade y otros Congresistas

  
SECRETARIO GENERAL

NORMA HURTADO SÁNCHEZ  
Senadora de la República  
**PROYECTO DE LEY No 051 DE 2025**

*“Por medio de la cual se prohíbe la fabricación, importación, comercialización y distribución de Sistemas Electrónicos de Administración de Nicotina (SEAN), Sistemas Similares Sin Nicotina (SSSN) y Productos de Tabaco Calentado (PTC) desechables o de un solo uso, y se dictan otras disposiciones”.*

**EXPOSICIÓN DE MOTIVOS**

**1. OBJETIVO DEL PROYECTO DE LEY**

El objetivo principal del Proyecto de Ley, es prohibir la fabricación, importación, distribución, comercialización, y uso de los *Sistemas Electrónicos de Administración de Nicotina (SEAN), Sistemas Similares Sin Nicotina (SSSN) y Productos de Tabaco Calentado (PTC) desechables o de un solo uso* en el territorio nacional. Esta medida busca proteger la salud pública con especial énfasis en la prevención del consumo de nicotina entre niños, niñas, adolescentes y jóvenes, así mismo la prohibición tiene como propósito mitigar el impacto ambiental generado por estos dispositivos de un solo uso, los cuales contribuyen significativamente a la acumulación de residuos no biodegradables. Estos dispositivos, compuestos por baterías de litio, plásticos y componentes electrónicos, representan un desafío para la gestión de desechos sólidos, ya que no son reciclables y generan contaminación en ecosistemas terrestres y acuáticos.

**2. CONTENIDO DEL PROYECTO DE LEY.**

El proyecto cuenta con cinco (5) artículos incluida la vigencia, tiene como propósito principal proteger el derecho fundamental a la salud, especialmente de niños, niñas y adolescentes, así como garantizar el goce efectivo de un ambiente sano. En tal sentido, el proyecto establece un marco normativo orientado a restringir el acceso, circulación y uso de productos electrónicos de vapeo de un solo uso, que representan un riesgo creciente para la salud pública y el medio ambiente.

La iniciativa legislativa se estructura en cinco artículos, cuyo contenido puede resumirse así:

El artículo 1, establece el objeto, la prohibición, en todo el territorio nacional, de la fabricación, importación, comercialización, distribución y oferta, bajo cualquier modalidad, de los *Sistemas Electrónicos de Administración de Nicotina (SEAN), los Sistemas Similares Sin Nicotina (SSSN) y los Productos de Tabaco Calentado (PTC)* que sean de un solo uso o desechables. Esta disposición se fundamenta en la necesidad de salvaguardar la salud de la población no fumadora y, en especial, de la niñez y la adolescencia, así como prevenir daños ambientales derivados del uso masivo y desecho de estos productos.

El artículo 2, establece el Ámbito de aplicación, determina que la ley será aplicable a todas las personas naturales o jurídicas, nacionales o extranjeras, que participen en cualquiera de las actividades relacionadas

## NORMA HURTADO SÁNCHEZ

Senadora de la República

con los productos señalados, ya sea a través de canales formales o informales, incluyendo establecimientos físicos, plataformas digitales y cualquier otro medio de comercialización o distribución.

El artículo 3, establece definiciones técnicas claras sobre los productos objeto de la prohibición:

- SEAN y SSSN desechables o de un solo uso: Dispositivos electrónicos, precargados con líquido con o sin nicotina, diseñados para ser utilizados una sola vez, sin posibilidad de recarga ni reutilización. Incluye también aquellos con batería recargable cuyo contenedor no es reutilizable ni recargable.
- Productos de Tabaco Calentado de un solo uso: Dispositivos que calientan tabaco en formas no combustibles (como cápsulas o sticks), diseñados para una única utilización, sin posibilidad de recarga o reutilización.
- Otros sucedáneos o imitadores de productos de tabaco desechables: Todo dispositivo electrónico que reproduzca las características de los productos de tabaco y que sea igualmente de un solo uso, tanto por su batería como por su contenido.

El artículo 4, establece un régimen sancionatorio aplicable al incumplimiento de la ley, que contempla:

- Multas desde 100 hasta 50.000 salarios mínimos legales mensuales vigentes.
- Suspensión o cierre temporal del establecimiento infractor.
- Cancelación definitiva del establecimiento, en caso de reincidencia.

Estas sanciones serán impuestas sin perjuicio de otras responsabilidades civiles o administrativas aplicables, y buscan desincentivar la comercialización y circulación de estos productos nocivos, y el artículo 5 establece la Vigencia y derogatorias.

### 3. FUNDAMENTOS CONSTITUCIONALES Y JURISPRUDENCIALES

El artículo 2 de la Constitución Política de Colombia define los fines esenciales del Estado, y establece que las autoridades de la República están instituidas para proteger la vida de todas las personas residentes en Colombia, así:

*“Artículo 2°. Son fines esenciales del Estado. Servir a la comunidad, promover la prosperidad general y garantizar la efectividad de los principios, derechos y deberes consagrados en la Constitución; facilitar la participación de todos en las decisiones que los afectan y en la vida económica, política, administrativa y cultural de la Nación; defender la independencia nacional, mantener la integridad territorial y asegurar la convivencia pacífica y la vigencia de un orden justo. **Las autoridades de la República están instituidas para proteger a todas las personas residentes en Colombia, en su vida, honra, bienes, creencias, y demás derechos y libertades, y***

**NORMA HURTADO SÁNCHEZ**

Senadora de la República

*para asegurar el cumplimiento de los deberes sociales del Estado y de los particulares". (Resaltado fuera de texto).*

Inmediatamente al enlistar los diversos Derechos Fundamentales que regulan nuestro Estado Social de Derecho, y específicamente en lo que respecta a la vida, honra, dignidad y salud, entre otros, es fundamental observar que es deber del Estado garantizar que sus ciudadanos vivan en un ambiente de armonía.

De esta manera, al irse definiendo el catálogo de derechos fundamentales, se menciona la protección de los niños, enfatizando la integridad física, la salud y una alimentación balanceada para ellos. Por lo tanto, esta disposición es completamente aplicable al proyecto de ley, dado que la infancia y la adolescencia son los grupos de la población que más consumen los productos que se pretende prohibir. El artículo 44 de la Constitución Política establece:

*"Artículo 44. Son derechos fundamentales de los niños. **La vida, la integridad física, la salud y la seguridad social, la alimentación equilibrada, su nombre y nacionalidad, tener una familia y no ser separados de ella, el cuidado y amor, la educación y la cultura, la recreación y la libre expresión de su opinión. (...).**" (Resaltado fuera de texto).*

Además, el artículo 49 establece que la provisión del servicio de salud es responsabilidad del Estado, y se enfatiza la obligación de cada individuo de velar por el cuidado integral de su salud: el presente Proyecto de Ley tiene como objetivo hacer cumplir estos mandatos constitucionales.

*"Artículo 49. La atención de la salud y el saneamiento ambiental son servicios públicos a cargo del Estado. Se garantiza a todas las personas el acceso a los servicios de **promoción, protección y recuperación de la salud.** Corresponde al Estado organizar, dirigir y reglamentar la prestación de servicios de salud a los habitantes y de saneamiento ambiental conforme a los principios de eficiencia, universalidad y solidaridad. (...). **Toda persona tiene el deber de procurar el cuidado integral de su salud y de su comunidad (...)**" (Resaltado fuera de texto).*

El artículo 79 de la Constitución Política de 1991 consagra el derecho de todas las personas a gozar de un ambiente sano.

*Artículo 79. **Todas las personas tienen derecho a gozar de un ambiente sano.** La ley garantizará la participación de la comunidad en las decisiones que puedan afectarlo.*

*Es deber del Estado proteger la diversidad e integridad del ambiente, conservar las áreas de especial importancia ecológica y fomentar la educación para el logro de estos fines. (Resaltado fuera de texto)*

El artículo 80, establece que el Estado tiene a su cargo la prevención y control de factores de deterioro ambiental, así como el deber de imponer sanciones y exigir la reparación de los daños que se causen:

**NORMA HURTADO SÁNCHEZ**

Senadora de la República

*Artículo 80.* El Estado planificará el manejo y aprovechamiento de los recursos naturales, para garantizar su desarrollo sostenible, su conservación, restauración o sustitución.

**Además, deberá prevenir y controlar los factores de deterioro ambiental, imponer las sanciones legales y exigir la reparación de los daños causados.**

Así mismo, cooperará con otras naciones en la protección de los ecosistemas situados en las zonas fronterizas. *(Resaltado fuera de texto).*

En lo que respecta a la libertad de la actividad económica y la iniciativa privada, la Constitución misma señala que se pueden establecer límites a estas cuando el entorno lo requiera:

*Artículo 333.* La actividad económica y la iniciativa privada son libres, dentro de los límites del bien común. Para su ejercicio, nadie podrá exigir permisos previos ni requisitos, sin autorización de la ley.

*La libre competencia económica es un derecho de todos que supone responsabilidades.*

*La empresa, como base del desarrollo, tiene una función social que implica obligaciones. El Estado fortalecerá las organizaciones solidarias y estimulará el desarrollo empresarial.*

*El Estado, por mandato de la ley, impedirá que se obstruya o se restrinja la libertad económica y evitará o controlará cualquier abuso que personas o empresas hagan de su posición dominante en el mercado nacional.*

***La ley delimitará el alcance de la libertad económica cuando así lo exijan el interés social, el ambiente y el patrimonio cultural de la Nación.*** *(Resaltado fuera de texto).*

La Organización Mundial de la Salud (OMS) indica que la salud está vinculada a diversos determinantes sociales. Estos incluyen las condiciones socioeconómicas en las que las personas nacen, crecen, viven, trabajan y envejecen, así como su participación en el sistema de salud. Dichos determinantes son consecuencia de la distribución de la riqueza y el poder a nivel internacional, nacional y local, y están íntimamente relacionados con las políticas públicas implementadas<sup>1</sup>.

Según el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (CDESC), el derecho a la salud incluye una variedad de factores sociales como la vivienda, el empleo, el entorno, el acceso al agua potable, la alimentación y la nutrición, que afectan directamente la salud de las personas<sup>2</sup>. Por lo tanto, es responsabilidad de los Estados implementar políticas que faciliten el acceso equitativo de la población a estos determinantes, de manera que se evite el surgimiento de enfermedades y se promueva el logro de un bienestar físico, mental y social integral. La prevención y el combate de enfermedades son parte de la

<sup>1</sup> Organización Mundial de la Salud, Comisión de Determinantes Sociales de la Salud. Disponible en: <https://www.paho.org/es/temas/determinantes-sociales-salud>

<sup>2</sup> Comité de Derechos Económicos Sociales y Culturales. (2000) Observación No. 14. <https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/BDL/2001/1451.pdf>

**NORMA HURTADO SÁNCHEZ**

Senadora de la República

garantía del derecho a la salud, no solo como un derecho individual, sino también como un derecho colectivo. Esta perspectiva está reflejada en el artículo 9 de la Ley 1751 de 2015<sup>3</sup>:

*“Es deber del Estado adoptar políticas públicas dirigidas a lograr la reducción de las desigualdades de los determinantes sociales de la salud que incidan en el goce efectivo del derecho a la salud, promover el mejoramiento de la salud, prevenir la enfermedad y elevar el nivel de la calidad de vida. Estas políticas estarán orientadas principalmente al logro de la equidad en salud. El legislador creará los mecanismos que permitan identificar situaciones o políticas de otros sectores que tienen un impacto directo en los resultados en salud y determinará los procesos para que las autoridades del sector salud participen en la toma de decisiones conducentes al mejoramiento de dichos resultados.*”

*PARÁGRAFO. Se entiende por determinantes sociales de salud aquellos factores que determinan la aparición de la enfermedad, tales como los sociales, económicos, culturales, nutricionales, ambientales, ocupacionales, habitacionales, de educación y de acceso a los servicios públicos, los cuales serán financiados con recursos diferentes a los destinados al cubrimiento de los servicios y tecnologías de salud”*

La Ley 1335 de 2009, conocida como la Ley Antitabaco, constituyó un hito normativo en Colombia al establecer un marco regulatorio integral para el control del tabaco, con énfasis en la protección del derecho a la salud, especialmente de los menores de edad y la población no fumadora. Esta Ley introdujo medidas dirigidas a reducir el consumo de productos derivados del tabaco, regular su comercialización y restringir toda forma de promoción, contribuyendo a la transformación de la conciencia pública respecto a los efectos nocivos del tabaquismo y del humo de segunda mano.

Entre las disposiciones más relevantes de la Ley se destacan la prohibición de la venta de cigarrillos por unidad, la regulación de los ambientes libres de humo, la inclusión de advertencias sanitarias en los empaques, y la prohibición de publicidad dirigida a menores de edad. Si bien la venta al menudeo no ha sido erradicada completamente, se estima una reducción aproximada del 5% en esta práctica, con una sustitución hacia la venta de cajetillas de 10 y 20 unidades.

Colombia ha mostrado avances significativos en la implementación de las estrategias recomendadas por la Organización Mundial de la Salud (OMS), incluyendo el fortalecimiento de la vigilancia, el establecimiento de espacios libres de humo, programas de cesación del consumo, restricciones a la publicidad, aumento de impuestos y reducción del acceso a productos de tabaco. En efecto, según datos de la OMS, el país ha avanzado favorablemente en la mayoría de los indicadores de control.

En el ámbito tributario, se destaca el incremento progresivo de los impuestos al tabaco como herramienta de salud pública. A través de la reforma tributaria, los Ministerios de Salud y Hacienda impulsaron un aumento del 200% en los impuestos a los cigarrillos entre 2016 y 2017, seguido de un crecimiento acumulado del 150% hasta 2020. Como resultado, la carga tributaria sobre el precio de una cajetilla de 20

<sup>3</sup> Artículo 9 1751 de 2015

**NORMA HURTADO SÁNCHEZ**

Senadora de la República

unidades se elevó del 49,5% en 2016 al 78,4% en 2018. En términos absolutos, el impuesto por cajetilla pasó de 700 pesos en 2016 a 2.100 pesos en 2018.

En términos epidemiológicos, se ha logrado una reducción en la prevalencia del consumo de tabaco en menores y jóvenes. Según el Estudio Nacional de Consumo de Sustancias Psicoactivas, la prevalencia en escolares pasó del 12,7% en 2011 al 7,8% en 2016, y para 2018 se reportó un 9% en población juvenil. En la población mayor de 10 años, el consumo pasó del 8,3% al 7%.

Como efecto directo de la Ley, se promovieron instrumentos de política pública como el Plan Decenal de Salud Pública (2012-2021) y el Plan Decenal para el Control del Cáncer (2012-2021), los cuales incluyeron metas específicas relacionadas con la reducción del consumo de tabaco. Asimismo, en el Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018 se incluyó la Estrategia 4x4, orientada a intervenir los cuatro principales factores de riesgo de las Enfermedades No Transmisibles (ENT), incluido el tabaquismo. Como resultado, se definió como meta sectorial la reducción en un 8% de la mortalidad prematura evitable por ENT.

En cuanto al cumplimiento normativo, entre 2012 y 2015 se realizaron 1.571 operativos de inspección, vigilancia y control, lo cual refleja un fortalecimiento institucional progresivo. Solo en 2015 se ejecutaron 771 operativos, frente a 62 realizados en 2012. A su vez, entre 2013 y 2015 se recibieron 173 quejas por exposición al humo de tabaco, lo que evidencia una mayor conciencia ciudadana. Encuestas realizadas en este mismo periodo indican que el 88,5% de las personas consultadas aprueban la implementación de espacios libres de humo.

Finalmente, como Estado Parte del Convenio Marco de la OMS para el Control del Tabaco, Colombia ha venido alineando su legislación con los compromisos internacionales adquiridos, especialmente en lo que concierne a la restricción total de promoción de productos de tabaco dirigida a menores de edad, conforme a lo estipulado en el artículo 16 de la Ley 1335 de 2009. Las acciones implementadas han permitido reducir significativamente la exposición a la publicidad de tabaco en medios tradicionales, conforme a reportes realizados en ciudades principales del país.

No obstante, persisten desafíos en cuanto a la fiscalización del cumplimiento, la aparición de nuevos productos como los vapeadores, y la persistencia de prácticas de venta ilegal o fraccionada, lo que exige actualizar el marco legal vigente y fortalecer la capacidad institucional para su implementación efectiva.

Además, en el Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018 se incorporó la Estrategia 4x4, enfocada en abordar los cuatro principales factores de riesgo de las Enfermedades No Transmisibles (ENT), incluido el tabaquismo. También se estableció como meta del sector salud reducir en un 8% la mortalidad prematura evitable por ENT.

Con el propósito de abordar los retos emergentes en el ámbito de la salud pública relacionados con el uso de nuevos productos derivados del tabaco y la nicotina, el Congreso de la República promulgó la Ley 2354 de 2024. Esta legislación representa un avance considerable en la modernización del marco regulatorio nacional, tratando de manera integral tanto los cigarrillos tradicionales como los Sistemas Electrónicos de

## NORMA HURTADO SÁNCHEZ

Senadora de la República

Administración de Nicotina (SEAN), los Sistemas Similares Sin Nicotina (SSSN), los Productos de Tabaco Calentado (PTC), los Productos de Nicotina Oral (PNO), entre otros.

El objetivo principal de esta normativa es salvaguardar la salud de la población colombiana, con un enfoque particular en los menores de 18 años y las personas no fumadoras. Para lograrlo, se establecen medidas específicas dirigidas a regular el consumo, la comercialización, la promoción y la publicidad de productos de tabaco, sus derivados y dispositivos relacionados, así como a fortalecer las acciones educativas y preventivas.

Uno de los pilares esenciales de la Ley 2354 es la promoción de estrategias pedagógicas destinadas a desincentivar el uso de estos productos, especialmente entre niños, niñas, adolescentes y jóvenes. En este contexto, la ley determina que el Ministerio de Salud y Protección Social será el encargado de liderar campañas educativas dirigidas a la población en general, centradas en advertir sobre los efectos perjudiciales de los dispositivos electrónicos de nicotina y otros productos similares. Estas campañas deben basarse en evidencia científica y en estándares internacionales de salud pública.

De acuerdo con los compromisos asumidos por Colombia como Estado Parte del Convenio Marco de la OMS para el Control del Tabaco, la Ley 2354 establece restricciones estrictas en la publicidad, promoción y empaquetado de estos productos. En particular, se prohíbe cualquier tipo de diseño o empaque que sea atractivo para los menores de edad o que sugiera asociaciones engañosas con éxito social, sexual, profesional o deportivo. Además, se requiere que toda forma de publicidad incluya advertencias claras sobre los riesgos para la salud, contribuyendo así a una comunicación responsable y transparente hacia el consumidor.

Asimismo, la ley refuerza la prohibición de la venta de productos de tabaco, nicotina y sus derivados a menores de edad, estableciendo un régimen sancionador con multas económicas para quienes infrinjan esta disposición. Esta medida tiene como objetivo garantizar un entorno más seguro para las poblaciones vulnerables, reducir la tasa de iniciación en el consumo y proteger el interés superior del menor.

Un aspecto distintivo de esta legislación es la equiparación de los dispositivos electrónicos de nicotina a los cigarrillos tradicionales en lo que respecta a las restricciones normativas, reconociendo que su impacto en la salud pública puede ser igualmente dañino. Al adoptar este enfoque regulatorio integral, Colombia responde a la evolución del mercado de productos de tabaco y nicotina, alineándose con las recomendaciones internacionales más recientes.

La Ley 2354 de 2024 representa un esfuerzo legislativo integral y progresivo que refuerza el marco de control del tabaco en el país, al incorporar medidas específicas frente a nuevos productos y dispositivos, proteger la salud de las nuevas generaciones y garantizar una mayor efectividad en la prevención y reducción del consumo.

La Ley 1672 establece los lineamientos para la adopción de una política pública de gestión integral de Residuos de Aparatos Eléctricos y Electrónicos. Esta norma consagra los principios que deben guiar la

## NORMA HURTADO SÁNCHEZ

Senadora de la República

gestión de los Residuos de Aparatos Eléctricos y Electrónicos. Asimismo, señala las obligaciones que deben cumplir el Gobierno Nacional, los productores, los comercializadores, los consumidores y los gestores. Por otro lado, define los objetivos que debe alcanzar la política pública en materia de RAEE, así como los componentes necesarios para lograr una adecuada implementación. Sin embargo, la Ley 1672 de 2013 requería una reglamentación para asegurar el cumplimiento de los objetivos establecidos. El 15 de febrero de 2018, el Gobierno Nacional emitió el Decreto 284 de 2018, mediante el cual modificó el Decreto 1076 de 2015, que es el Único Reglamentario del Sector Ambiente y Desarrollo Sostenible, y estableció la reglamentación para la gestión integral de los Residuos de Aparatos Eléctricos y Electrónicos. Esta norma desarrolló con mayor profundidad las obligaciones de los productores, comercializadores, consumidores, gestores, autoridades ambientales y entidades territoriales en el logro de los objetivos de la Política Nacional de Gestión Integral de Residuos de Aparatos Eléctricos y Electrónicos. Adicionalmente, determinó que se establecería una clasificación de los Aparatos Eléctricos y Electrónicos para la gestión de sus residuos.

Gobierno Nacional expidió el Decreto 1881 por el cual estableció el Nuevo Arancel de Aduanas que incorpora los cambios contenidos en la VII Recomendación de Enmienda al Sistema Armonizado, aprobado por la Organización Mundial de Aduanas (OMA). Esta modificación comenzó a regir el 1 de enero de 2022 y, en el caso particular de los Cigarrillos Electronicos, supuso que estos se clasificaran dentro de una nueva subpartida aduanera específica para estos productos como es la 8543400000. Anteriormente, ingresaban por una subpartida que no era exclusiva para estos productos.

La Ley 2232 del 7 de julio de 2022 establece un marco legal para la reducción gradual de la producción y el consumo de plásticos de un solo uso en el territorio nacional. Su objetivo principal es salvaguardar los derechos fundamentales a la vida, la salud y el goce de un ambiente sano, promoviendo la sustitución progresiva de estos materiales por alternativas sostenibles y el fomento de la economía circular.

La ley introduce definiciones cruciales para su aplicación. Se entiende por plásticos de un solo uso a los productos diseñados para ser usados una única vez y con una corta vida útil. Las alternativas sostenibles son materiales reutilizables, biodegradables en condiciones naturales, o plásticos reciclados con una cadena de valor efectiva para su aprovechamiento. Se prohíben específicamente los plásticos oxodegradables, que se fragmentan en microfragmentos mediante oxidación. La economía circular se define como un modelo que busca mantener el valor de los productos y materiales en la economía el mayor tiempo posible, reduciendo la generación de residuos. También se definen los microplásticos como pequeñas partículas de plástico (menos de 5mm) que persisten en el ambiente y pueden ser ingeridas por seres vivos, y el ecodiseño como un enfoque de diseño para reducir los impactos ambientales de los productos a lo largo de su ciclo de vida. La ley se fundamenta en principios como la precaución, prevención, progresividad, responsabilidad compartida, responsabilidad extendida del productor.

La prohibición y sustitución de los plásticos de un solo uso se implementará de manera gradual. Se prohíbe la introducción, comercialización y distribución de una lista específica de productos plásticos de un solo uso, incluidos los oxodegradables. Esta prohibición se ejecutará en dos fases : a los 2 años de vigencia de la ley para productos como bolsas de punto de pago (excepto reutilizables o industriales), bolsas para

## NORMA HURTADO SÁNCHEZ

Senadora de la República

periódicos, revistas o lavanderías, rollos de bolsas en comercios (excepto para productos de origen animal crudos), mezcladores y pitillos, soportes para inflar, y copitos de algodón ; y a los 8 años para envases, empaques o recipientes de líquidos no preenvasados, platos, cubiertos, vasos, guantes para comer, confeti, manteles, serpentinas, envases o empaques de comidas no preenvasadas, láminas para alimentos, mangos para hilo dental, y empaques de frutas, verduras, hortalizas u hongos frescos con cáscara natural.

Existen excepciones clave a la prohibición. No aplica para plásticos de un solo uso destinados a fines médicos, farmacéuticos o de nutrición clínica por razones de asepsia e higiene, para contener productos químicos riesgosos, o ciertos alimentos de origen animal o húmedos. También se exceptúan los productos cuyos sustitutos tengan un mayor impacto ambiental, aquellos que formen parte de la canasta familiar (DANE-IPC) salvo excepciones específicas, envases de residuos peligrosos, y los fabricados con 100% materia prima plástica reciclada posconsumo nacional certificada. La producción para exportación también está exenta.

Para garantizar la aplicación de la ley, el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible (MADS) debe elaborar una Política Nacional de Sustitución del Plástico de Un Solo Uso en 12 meses, con un Plan de Acción y metas anuales de reducción y sustitución, buscando la participación de diversos sectores. En 18 meses, el Gobierno Nacional formulará un plan para facilitar la transición productiva y laboral de empresas y trabajadores afectados por la ley. Se impulsará la financiación y promoción de alternativas sostenibles, incluyendo fondos para investigación, desarrollo y transferencia de tecnologías. Se priorizará el apoyo económico a productores nacionales de envases biodegradables y a organizaciones campesinas que generen alternativas a partir de residuos orgánicos agrícolas. Además, se incentivará la adquisición pública de productos elaborados con madera plástica y otros materiales reciclados nacionales, otorgando puntajes adicionales en procesos de contratación estatal.

Se creará un reglamento técnico de etiquetado en 12 meses para informar al consumidor sobre la gestión adecuada, el impacto ambiental, el contenido de plástico y la reciclabilidad de los productos. Los productores e importadores deben incorporar los plásticos de un solo uso no prohibidos por la ley a los ciclos de la economía circular bajo esquemas de Responsabilidad Extendida del Productor (REP), con metas de aprovechamiento específicas. Por ejemplo, las botellas PET de agua potable deberán contener al menos un 50% de material reciclado posconsumo nacional para 2025 y un 90% para 2030, prohibiendo la importación de residuos para cumplir con estas metas. La ley establece una jerarquía de gestión de residuos: Prevención > Reutilización > Aprovechamiento > Tratamiento > Disposición final.

La Corte Constitucional, a través de la Sentencia T-076 de 2023, se pronunció sobre el uso de cigarrillos electrónicos o vapeadores en el contexto de procesos disciplinarios en instituciones educativas, analizando dos casos acumulados de estudiantes, Valentina y Miguel, del mismo colegio.

Los casos involucraron a dos estudiantes del mismo colegio, quienes participaron en un retiro organizado por la institución entre el 24 y el 26 de febrero de 2022. Durante este evento, Valentina y Miguel utilizaron vapeadores. Razón por la cual, el colegio tomó drásticas medidas en contra de los estudiantes anteriormente mencionados.

## NORMA HURTADO SÁNCHEZ

Senadora de la República

Los Sistemas Electrónicos de Administración de Nicotina (SEAN) y los Sistemas Electrónicos sin Suministro de Nicotina (SSSN), comúnmente conocidos como cigarrillos electrónicos o vapeadores, han generado preocupación en la salud pública debido a sus riesgos asociados y la falta de evidencia sobre su supuesta seguridad o eficacia para dejar de fumar. **En respuesta a esta creciente preocupación, el Ministerio de Salud y Protección Social de Colombia emitió la Circular Externa No. 000032 el 21 de octubre de 2019**, con el propósito de alertar y proporcionar directrices sobre las consecuencias nocivas para la salud relacionadas con el uso de estos dispositivos. Este documento está dirigido a gobernaciones, alcaldías, Entidades Administradoras de Planes de Beneficios (EAPB), Instituciones Prestadoras de Servicios de Salud (IPS), profesionales de la salud y la población en general.

Los SEAN son dispositivos que calientan una solución para crear vapor inhalable, el cual generalmente contiene saborizantes (como propilenglicol o glicerina) y nicotina, además de otras sustancias químicas tóxicas. Los SSSN funcionan de manera similar, pero no contienen nicotina, aunque sí otras sustancias químicas nocivas. Estos dispositivos son conocidos por varios nombres, incluyendo cigarrillos electrónicos, vapeadores, vaporizadores personales, e-cigarettes, e-cigs, e-hookahs, mods y plumas de vapor, y sus diseños pueden imitar productos de tabaco o artículos comunes como linternas o memorias USB.

La evidencia científica ha revelado múltiples riesgos para la salud asociados con el uso de los SEAN y SSSN. En primer lugar, actúan como una "puerta de entrada" al consumo de tabaco convencional y otras sustancias; estudios demuestran que los jóvenes que prueban cigarrillos electrónicos tienen tres veces más riesgo de fumar cigarrillos convencionales, fomentando la experimentación y personalización del consumo, incluso con cannabis. La nicotina, presente en muchos de estos productos, es altamente adictiva y afecta negativamente el desarrollo neuronal en adolescentes.

En cuanto a la salud cardiovascular, el uso de cigarrillos electrónicos por al menos un año se asocia con un mayor riesgo cardiovascular, y el uso diario duplica el riesgo de infarto agudo de miocardio, un riesgo que se incrementa con antecedentes de hipertensión, colesterol alto y diabetes. Incluso en exfumadores de cigarrillos convencionales, estos dispositivos aumentan la probabilidad de infarto agudo de miocardio, independientemente de otros factores de riesgo.

Los riesgos pulmonares también son significativos. Los SEAN/SSSN incrementan la resistencia de las vías aéreas periféricas, un signo característico de enfermedades pulmonares obstructivas, y duplican el riesgo de síntomas bronquiales o sibilancias en usuarios actuales en comparación con no usuarios. La glicerina, un componente común, puede causar neumonía lipóide y otras formas de enfermedad pulmonar intersticial. Además, sustancias químicas como el formaldehído y la acroleína en el vapor pueden causar daño celular y mutagénesis, sugiriendo un aumento del riesgo de desarrollar cáncer con la exposición a largo plazo. La ingestión de nicotina en estos productos también puede provocar intoxicación aguda, siendo grave en niños.

A nivel epidemiológico, la situación es preocupante. A finales de agosto de 2019, los Centros para el Control y Prevención de Enfermedades (CDC) de Estados Unidos informaron un brote de enfermedad pulmonar grave asociada al uso de cigarrillos electrónicos, con 215 posibles casos y una persona fallecida en 25

**NORMA HURTADO SÁNCHEZ**

Senadora de la República

estados, todos reportando el uso de estos dispositivos. A principios de septiembre de 2019, la cifra ascendió a 530 afectados y 7 muertes, con un 16% de los casos en menores de 18 años. En Colombia, estudios de 2016 y 2018 revelaron que el 16% de los universitarios y el 15.4% de los jóvenes, respectivamente, han usado cigarrillos electrónicos alguna vez en la vida, aunque hasta la fecha de la circular, el Ministerio de Salud no había recibido reportes de casos agudos de enfermedad o muerte asociados directamente a estos dispositivos.

Ante estos hallazgos, el Ministerio de Salud y Protección Social ha emitido instrucciones y recomendaciones claras. Para las entidades y profesionales de la salud, es fundamental informar a la población sobre los riesgos en salud, especialmente la enfermedad pulmonar grave, y desarrollar acciones de prevención y desestímulo del consumo de SEAN/SSSN, incluyendo la implementación del Programa para la Cesación del Consumo de Tabaco. Asimismo, deben capacitarse para identificar y reportar casos de enfermedad pulmonar grave de etiología desconocida con antecedente de uso de cigarrillos electrónicos, y es crucial no recomendar el uso de estos productos como alternativa para dejar el consumo de tabaco.

**Manifestaciones de la Corte sobre el Uso de Cigarrillos Electrónicos**

La Corte Constitucional, en la Sentencia T-076 de 2023, abordó el uso de los cigarrillos electrónicos desde dos perspectivas principales: la del fallo mayoritario de la Sala y la de la aclaración de voto del Magistrado Jorge Enrique Ibáñez Najjar.

Ahora bien, la Sala señaló que la infracción por la que fueron acusados Valentina y Miguel era la "posesión, uso o distribución en el colegio o en cualquier evento del Colegio de tabaco, bebida alcohólica y drogas dañinas o ilegales".

- La Corte hizo hincapié en que los estudiantes solo aceptaron haber usado vapeadores, pero "nunca se estableció que hubiesen usado alguna de las sustancias mencionadas". El colegio no demostró tener pruebas más allá de la confesión de los accionantes.
- La sentencia mayoritaria consideró que, aunque los vapeadores o cigarrillos electrónicos "simulan el consumo de tabaco" y pueden contener nicotina, "también existen otro tipo de soluciones que no incluyen dicha sustancia y que se usan de forma meramente recreativa". Esta distinción fue crucial para la Sala, que determinó que el colegio vulneró el debido proceso al imponer la máxima sanción sin demostrar la comisión de una falta grave.

**Aclaración de Voto del Magistrado Jorge Enrique Ibáñez Najjar:**

El Magistrado Ibáñez Najjar aclaró su voto para enfatizar que los vapeadores "en ningún escenario pueden ser entendidos como un instrumento de uso recreativo".

## NORMA HURTADO SÁNCHEZ

Senadora de la República

Sustentó su posición detallando los componentes dañinos presentes en el aerosol de los vapeadores, citando fuentes como los Centros para el Control y la Prevención de Enfermedades de Estados Unidos y el Ministerio de Salud y Protección Social de Colombia. Entre estos componentes se destacan:

- Nicotina: una "sustancia altamente adictiva" que es una "droga" y que puede afectar el desarrollo cerebral de los adolescentes, aumentar el riesgo de enfermedades cardiovasculares y respiratorias, y generar adicción, incluso a otras drogas en el futuro. Incluso, señaló que "con estudios se ha demostrado que [algunas marcas que indican no contener nicotina] sí la tienen".
- Partículas ultrafinas que pueden llegar al fondo de los pulmones.
- Saborizantes como el diacetilo, vinculado a enfermedades pulmonares graves. Algunos saborizantes pueden ser seguros para comer, pero no para inhalar.
- Compuestos orgánicos volátiles.
- Sustancias químicas que causan cáncer (formaldehído, acetaldehído, benceno, tolueno, entre otros).
- Metales pesados como níquel, estaño y plomo.
- Propilenglicol y glicerina, que pueden causar irritación y enfermedad pulmonar.

El Magistrado Ibáñez Najar argumentó que, dado que muchos de estos dispositivos contienen nicotina (una droga dañina y adictiva), la prohibición del manual de convivencia de "tabaco, bebida alcohólica y drogas dañinas o ilegales" "podría ser aplicable al uso de vapeadores". Consideró que la institución estaba justificada en buscar desincentivar su uso para proteger la salud de los estudiantes, especialmente ante la falta de una regulación nacional específica. A pesar de que el colegio fue acertado en buscar desincentivar el uso de cigarrillos electrónicos, la vulneración de derechos se dio por las irregularidades en el proceso disciplinario y no por la iniciativa de prohibir el vapeo en sí.

## 4. JUSTIFICACIÓN DEL PROYECTO DE LEY

### a. Análisis de Prevalencia y Tendencias del Consumo en Niños, Niñas y Adolescentes

La información relacionada con el uso y consumo de cigarrillos electrónicos en Colombia proviene del Estudio Nacional de Consumo de Sustancias Psicoactivas en Población Escolar, realizado en el año 2022. Es importante señalar que los datos disponibles se presentan únicamente a nivel departamental, sin desagregación municipal.

De acuerdo con este estudio, el 11,21% de los estudiantes entre 12 y 18 años había usado cigarrillos electrónicos (IC 95%: 10,48 - 11,99). En cuanto al uso de dispositivos electrónicos o vaporizadores que contienen nicotina, la edad promedio de inicio fue de 14,1 años. El 22,7% de los escolares afirmó haber probado estos productos al menos una vez en su vida, el 17,6% los consumió durante el último año y el 11,2% en el último mes. Además, el consumo resultó ser más frecuente entre las mujeres

**NORMA HURTADO SÁNCHEZ**

Senadora de la República

Sexo	Estimación (%)	Intervalo de confianza	Estimación	Intervalo de confianza
<b>Hombre</b>	10,79	9,97 - 11,67	179.648	154.159 – 205.138
<b>Mujer</b>	11,62	10,75 - 12,54	211.085	180.753 – 241.417
<b>Total</b>	11,21	10,48 - 11,99	392.281	340.877 – 443.685

Fuente: (Ministerio de Justicia y del Derecho – Observatorio de Drogas de Colombia & Ministerio de Educación Nacional, 2022).

El consumo de cigarrillos electrónicos es más alto entre estudiantes de colegios privados (14,9%) y en áreas urbanas (11,6%). Además, la prevalencia aumenta con la edad: mientras que el 8,3% de los escolares entre 12 y 14 años reportó consumo en el último mes, esta cifra ascendió al 14,8% entre los jóvenes de 17 a 18 años. En cuanto a la percepción del riesgo, el 21,6% de los estudiantes consideró que el consumo ocasional de cigarrillos electrónicos representa un alto riesgo para la salud, siendo esta percepción ligeramente mayor en mujeres (22,1%) que en hombres (21%). Para el consumo frecuente, el 42,3% de los escolares reconoció un alto nivel de riesgo, con una percepción más marcada en mujeres (46%) en comparación con los hombres (38,5%).

Edad de inicio de consumo				
Sexo	Promedio	Mediana	Percentil 25	Percentil 75
<b>Hombre</b>	14.26	14	13	15
<b>Mujer</b>	14.04	14	13	15
<b>Total</b>	14.14	14	13	15

Fuente: (Ministerio de Justicia y del Derecho – Observatorio de Drogas de Colombia & Ministerio de Educación Nacional, 2022).

Por otro lado, el 37,9% de los estudiantes universitarios manifestó haber usado alguna vez dispositivos electrónicos o vaporizadores, siendo esta práctica más común entre los hombres (41,8%). Además, el 12,1% indicó estar consumiéndolos actualmente. La edad promedio de inicio del consumo en esta población fue de 19,4 años.

**NORMA HURTADO SÁNCHEZ**

Senadora de la República

Tabla 1. Prevalencia de consumo de tabaco en población escolar por departamentos.

<b>Cigarrillos y productos de tabaco</b>		
<b>Departamento</b>	<b>Prevalencia último mes (%)</b>	<b>Intervalo de confianza</b>
Vaupés	19.12	13,5 - 26,35
Guainía	10.02	8,33 - 12,02
Amazonas	10.01	5,05 - 18,88
Cundinamarca	7.67	5,14 - 11,28
Caldas	7.65	5,25 - 11,01
Vichada	7.48	5,94 - 9,38
Boyacá	6.98	5,59 - 8,69
Guaviare	6.64	3,64 - 11,82
Risaralda	6.29	4,61 - 8,53
Bogotá, D.C.	6.15	5,38 - 7,03
Casanare	6.07	4,8 - 7,65
Nariño	5.47	2,55 - 11,37
Tolima	5.25	3,81 - 7,2
Cauca	5.02	3,09 - 8,06
Antioquia	5	3,65 - 6,8
Córdoba	4.84	3,53 - 6,61
Quindío	4.43	2,98 - 6,54
Santander	4.41	3,32 - 5,85
Caquetá	4.1	2,72 - 6,16
Huila	4.02	2,81 - 5,72
Norte de Santander	3.55	2,18 - 5,72
Magdalena	2.97	2,02 - 4,33
Arauca	2.8	1,21 - 6,38
Valle del Cauca	2.77	1,9 - 4,02
Bolívar	2.76	1,8 - 4,2
Meta	2.75	2,09 - 3,62
Sucre	2.63	1,89 - 3,63
Putumayo	2.61	1,96 - 3,46
Cesar	2.44	1,82 - 3,28
Guajira	2.2	1,35 - 3,56
Atlántico	2.01	1,38 - 2,91
Chocó	1.06	0,52 - 2,18
San Andrés	1.05	0,45 - 2,42
Nacional	4.54	4,15 - 4,96

Prevalencia de consumo de cigarrillos electrónicos en población escolar por departamentos.

**NORMA HURTADO SÁNCHEZ**

Senadora de la República  
**Cigarrillos Electrónicos**

Departamento	Prevalencia último mes (%)	Intervalo de confianza
Caldas	22.09	17,4 - 27,62
Antioquia	19.11	16,8 - 21,66
Risaralda	14.89	12,81 - 17,26
San Andrés	14.27	13,11 - 15,52
Cauca	13.62	10,74 - 17,13
Quindío	12.49	11,16 - 13,95
Nariño	12.37	6,61 - 21,96
Bogotá, D.C.	12.05	10,87 - 13,33
Cundinamarca	11.81	8,47 - 16,23
Tolima	11.31	8,13 - 15,53
Córdoba	11.22	8,14 - 15,29
Valle del Cauca	11.12	8,86 - 13,88
Putumayo	10.63	7,09 - 15,63
Bolívar	9.2	7,1 - 11,84
Sucre	9	6,81 - 11,81
Cesar	8.92	5,46 - 14,23
Amazonas	8.66	1,65 - 34,88
Norte de Santander	8.4	6,36 - 11,01
Chocó	7.79	6,39 - 9,47
Casanare	7.76	6,79 - 8,85
Huila	7.69	4,51 - 12,8
Guajira	7.48	6,35 - 8,78
Boyacá	7.11	5,86 - 8,59
Vichada	6.97	6,89 - 7,06
Caquetá	6.8	4,61 - 9,9
Magdalena	6.63	4,42 - 9,81
Santander	6.45	5,13 - 8,07
Atlántico	6.34	4,32 - 9,2
Guaviare	6.27	4,22 - 9,22
<hr/>		
Arauca	6.06	3,77 - 9,58
Meta	6.04	4,9 - 7,42
Guainía	5.24	2,52 - 10,57
Vaupés	3.07	1,69 - 5,52
<b>Nacional</b>	<b>11.21</b>	<b>10,48 - 11,99</b>

**Fuente:** Ministerio de Justicia y del Derecho – Observatorio de Drogas de Colombia & Ministerio de Educación Nacional, 2022

Los niños, niñas y adolescentes están siendo expuestos a múltiples factores que incentivan el consumo de cigarrillos electrónicos, lo que ha generado una creciente preocupación en materia de salud pública. Uno de los principales elementos que incide en este comportamiento es la exposición constante a contenidos en redes sociales y a estrategias de marketing dirigidas específicamente a este grupo. A través de estos canales, los cigarrillos electrónicos son promocionados como productos menos dañinos que los cigarrillos convencionales, con sabores agradables y olores más suaves, lo que refuerza su atractivo entre los jóvenes.

**NORMA HURTADO SÁNCHEZ**  
Senadora de la República

Otro factor determinante es la disponibilidad de una amplia variedad de sabores —más de 7.000 registrados desde 2014<sup>4</sup>— que incluyen una gran variedad de sabores, encontrando 43 categorías principales de sabores como tabaco, mentol, menta, fruta, panadería/postre, alcohol, nueces, especias, dulces, café/té, bebidas, chocolate, sabores dulces, vainilla y sin sabor, con 13 categorías principales y 90 subcategorías<sup>5</sup>. Estos sabores no solo aumentan el interés y la curiosidad de los adolescentes, sino que enmascaran los riesgos asociados al uso de estos dispositivos.

Adicionalmente, la interferencia de la industria tabacalera y empresas conexas ha sido evidente en el intento de posicionar estos productos en el mercado juvenil. A través de tácticas comerciales sofisticadas y la creación de una imagen socialmente aceptada del vapeo, estas industrias han contribuido significativamente a la normalización y expansión del consumo de cigarrillos electrónicos entre menores de edad.

**b. Desafíos sanitarios.**

En el marco del ordenamiento jurídico vigente, los vapeadores incluidos los sistemas electrónicos de administración de nicotina (SEAN), los sistemas similares sin nicotina (SSSN) y los dispositivos de un solo uso, no se encuentran clasificados como productos objeto de vigilancia sanitaria por parte del Instituto Nacional de Vigilancia de Medicamentos y Alimentos (INVIMA). Así lo confirmó expresamente esta entidad, adscrita al Ministerio de Salud y Protección Social, en respuesta oficial emitida durante el año 2025.

*“Bajo la regulación vigente, estos productos no cuentan con registro sanitario ni autorización de comercialización expedida por INVIMA”.*

De acuerdo con el INVIMA, estos productos no se ajustan a ninguna de las categorías establecidas en la normativa sanitaria bajo su competencia, tales como medicamentos, dispositivos médicos, suplementos dietarios, cosméticos o productos de aseo, higiene y limpieza. En particular, el artículo 245 de la Ley 100 de 1993, el artículo 34 de la Ley 1122 de 2007 y el Decreto 2078 de 2012, los cuales delimitan las funciones de inspección, vigilancia y control de esta institución.

El Decreto 4725 de 2005 establece la definición de dispositivo médico para uso humano, excluyendo expresamente los productos cuya acción principal se ejerza mediante mecanismos farmacológicos, inmunológicos o metabólicos, lo cual aplica a los vapeadores. Por su parte, el Decreto 677 de 1995 define los medicamentos como preparados farmacéuticos destinados a la prevención, diagnóstico o tratamiento de enfermedades, categoría que tampoco cubre a estos dispositivos. En consecuencia, los vapeadores no cuentan con registro sanitario ni con autorización alguna por parte del INVIMA para su fabricación,

<sup>4</sup> Gordon, T., Karey, E., Rebuli, M. E., Escobar, Y.-N. H., Jaspers, I., & Chen, L. C. (2022). E-Cigarette Toxicology. *Annual Review of Pharmacology and Toxicology*, 62, 301–322. <https://doi.org/10.1146/annurev>

<sup>5</sup> Krüsemann, E. J. Z., Boesveldt, S., De Graaf, K., & Talhout, R. (2019). An E-Liquid Flavor Wheel: A Shared Vocabulary Based on Systematically Reviewing E-Liquid Flavor Classifications in Literature. *Nicotine and Tobacco Research*, 21(10), 1310–1319. <https://doi.org/10.1093/ntr/nty101>

**NORMA HURTADO SÁNCHEZ**

Senadora de la República

importación o comercialización en Colombia. A la fecha, no existe trámite alguno en curso que pretenda su legalización en términos de seguridad, calidad o eficacia.

Según la Organización Mundial de la Salud (OMS), en su octava reunión, el Grupo de Estudio de la OMS sobre Reglamentación de los Productos de Tabaco (TobReg) reiteró que estos dispositivos deben ser objeto de una regulación estricta, debido a su potencial de generar adicción a la nicotina y servir como puerta de entrada al consumo de tabaco combustible. Cabe destacar que Colombia es Estado Parte del Convenio Marco de la OMS para el Control del Tabaco (CMCT OMS) desde el 10 de abril de 2008, un tratado internacional vinculante que establece la obligación de adoptar políticas efectivas para la protección de la salud pública frente al tabaquismo y sus derivados.

Así pues, el Instituto Nacional de Vigilancia de Medicamentos y Alimentos (INVIMA), autoridad sanitaria nacional, emitió un informe técnico sobre la naturaleza y riesgos de los cigarrillos electrónicos, los cuales resultan fundamentales para el análisis normativo y sanitario de este tipo de productos en Colombia.

Mediante concepto emitido por la Sala Especializada de Medicamentos y Productos Biológicos de la Comisión Revisora, bajo radicado No. 09011727 del 25 de febrero de 2009, el INVIMA determinó que los cigarrillos electrónicos no pueden ser considerados medicamentos, al no cumplir con los requisitos técnicos ni funcionales establecidos en el Decreto 677 de 1995. En particular, se señaló que estos dispositivos carecen de eficacia terapéutica comprobada, además en el año 2011, en el marco de una sesión conjunta de la Subdirección de Registros Sanitarios del INVIMA y las Salas Especializadas de Medicamentos y Productos Biológicos y de Dispositivos Médicos y Productos Varios, convocada con el objetivo de emitir un concepto actualizado sobre los cigarrillos electrónicos, señaló lo siguiente:

*CONCEPTO: Revisada la documentación allegada, la Sala Especializada de Medicamentos y Productos Biológicos y la Sala Especializada de Dispositivos Médicos y Productos Varios de la Comisión Revisora conceptúan que si bien la nicotina se encuentra en normas farmacológicas en concentraciones definidas en diferentes formas farmacéuticas que han demostrado con estudios clínicos la eficacia, la seguridad y la liberación de cantidades controladas como alternativas para contrarrestar la adicción a esta sustancia en el cigarrillo, y que el llamado "cigarrillo electrónico" contiene nicotina y se ha sugerido como alternativa para "dejar de fumar", y en este sentido podría tener la connotación de medicamento, esta Sala considera que el "cigarrillo electrónico" no puede evaluarse como tal ni dársele esta categoría teniendo en cuenta que:*

- 1. No existe suficiente evidencia científica para determinar sus cualidades como método de cesación ni sobre la seguridad que ofrece para la salud humana*
- 2. No están estandarizados ni la cantidad ni la frecuencia de nicotina a liberar por dicho dispositivo*
- 3. Contiene excipientes e ingredientes que pueden ser nocivos para la salud tales como nitrosaminas, alcoholes o dietilenglicol, etc., de acuerdo con análisis realizados*

**NORMA HURTADO SÁNCHEZ**

Senadora de la República

4. *Un gran número de países en el mundo han rechazado o prohibido este producto por la cantidad de inconvenientes para la salud relacionados con su contenido de productos químicos*

5. *No existen controles de calidad para este producto que garanticen su seguridad para la salud a través de programas de garantía de la calidad*

6. *"El rito de fumar" con el uso del cigarrillo electrónico puede inducir a la costumbre del consumo de cigarrillo*

*De acuerdo con todo lo anterior, la Sala considera que el balance beneficio / riesgo del uso en humanos del "cigarrillo electrónico", a la luz de la evidencia disponible, es totalmente desfavorable.*

Asimismo, el INVIMA ha manifestado en pronunciamientos públicos como la alerta sanitaria No. 005-10 de 2010, que los vapeadores no cuentan con evidencia científica suficiente que respalde su seguridad y que no deben considerarse alternativas terapéuticas ni de uso médico. De igual manera enfatizó que su consumo podría representar un riesgo para la salud pública, especialmente para la población joven.

**ALERTA INVIMA 005-10**

*"Para el INVIMA el cigarrillo electrónico no es un medicamento, porque no cumple con las características, establecidas en el Decreto 677 de 1995, donde se define se medicamento como "Es aquél preparado farmacéutico obtenido a partir de principios activos, con o sin sustancias auxiliares, presentado bajo forma farmacéutica que se utiliza para la prevención, alivio, diagnóstico, tratamiento, curación o rehabilitación de la enfermedad. Los envases, rótulos, etiquetas y empaques hacen parte integral del medicamento, por cuánto éstos garantizan su calidad, estabilidad y uso adecuado". Lo anterior fue ratificado por la Sala Especializada de Medicamentos de la Comisión Revisora en concepto con radicado N° 09011727 de fecha 25/02/09"*

*"Debido a que el producto es nuevo en el mercado, no se han realizado los estudios científicos necesarios para determinar sus implicaciones y efectos en la salud pública, desconociéndose el alcance de los riesgos por el uso prolongado de los cigarrillos electrónicos, y por lo tanto, las concentraciones liberadas de nicotina no pueden ser medidas fácilmente por el usuario, llevando a una posible intoxicación severa".*

**c. Ingredientes y sustancias químicas comunes en los cigarrillos electrónicos:**

Mediante una publicación del Ministerio de Salud y Protección Social de Colombia, relaciona el documento "ABECÉ: Lo que debes conocer de los cigarrillos electrónicos"<sup>6</sup> ¿Qué contienen los cigarrillos electrónicos y qué pueden causar?

<sup>6</sup><https://www.minsalud.gov.co/sites/rid/Lists/BibliotecaDigital/RIDE/VS/PP/ENT/abece-general-cigarrillos-electronicos.pdf>nty101

NORMA HURTADO SÁNCHEZ

Senadora de la República

- **Propilenglicol:** Sustancia cuya inhalación a altas temperaturas puede producir irritación de ojos, garganta y afectación de las vías aéreas (German Cancer Research Center, Heidelberg WHO Collaborating Centre for Tobacco Control, 2014).
- **Glicerina:** Sustancia que puede llevar al desarrollo de neumonía lipóide y otras formas de presentación de enfermedad pulmonar intersticial (Itoh, Aoshiba, Herai, Nakamura, & Takemura, 2017).
- **Nicotina:** Sustancia altamente adictiva, que aumenta el riesgo de enfermedades cardiovasculares, respiratorias y gastrointestinales, puede afectar el desarrollo del cerebro en los adolescentes y jóvenes, y es peligrosa para la salud de las embarazadas y los bebés en gestación (U.S. Department of Health and Human Services, 2018)
- **Partículas ultra finas:** Incrementan el riesgo de enfermedad coronaria, cáncer de pulmón y asma (German Cancer Research Center, Heidelberg WHO Collaborating Centre for Tobacco Control, 2014).
- **Sustancias asociadas a cáncer:** metales pesados, formaldehído, acetaldehído, butilaldehído, acroleína, acetona, y otras como benceno, tolueno, etilbenceno, xileno, hidrocarburos y fenoles (German Cancer Research Center, Heidelberg WHO Collaborating Centre for Tobacco Control, 2014) (Pisinger & Dossing, 2014).
- **Saborizantes:** Sustancias que mejoran el sabor y estimulan el consumo de estos productos, principalmente en los adolescentes (Jenssen & Boykan, 2019).

Los líquidos de los cigarrillos electrónicos presentan una amplia variedad de saborizantes, que se agrupan en 43 categorías principales, como tabaco, mentol, frutas, postres, bebidas y café, y se han reportado más de 7000<sup>7</sup> sabores únicos para estos productos. Es relevante destacar que estas sustancias, aunque diseñadas para dar sabor, pueden inducir toxicidad al ser consumidas o inhaladas<sup>8</sup>. Un ejemplo específico de esto es la butanodiona o butano-2,3-diona (diacetilo), un químico que otorga un intenso sabor a mantequilla y que está vinculado a la bronquiolitis obliterante<sup>9</sup>.

La nicotina, una sustancia altamente adictiva del tabaco, se incorpora a estos líquidos electrónicos. Inicialmente, las dosis variaban de 3 a 36 mg/ml, pero actualmente se reportan concentraciones superiores. Para optimizar su biodisponibilidad, existen productos con sales de nicotina que pueden contener más de 50 mg/mL.

Los líquidos también contienen glicerol y propilenglicol, que actúan como portadores de la nicotina y los saborizantes. Aunque no son tóxicos a temperatura ambiente, pueden formar productos de degradación

<sup>7</sup> Gordon, T., Karey, E., Rebuli, M. E., Escobar, Y.-N. H., Jaspers, I., & Chen, L. C. (2022). E-Cigarette Toxicology. Annual Review of Pharmacology and Toxicology, 62, 301–322. <https://doi.org/10.1146/annurev>

<sup>8</sup> Cao, D. J., Aldy, K., Hsu, S., Mcgetrick, M., Verbeck, G., De Silva, I., & Feng, S.-Y. (2020). Review of Health Consequences of Electronic Cigarettes and the Outbreak of Electronic Cigarette, or Vaping, Product Use Associated Lung Injury. Journal of Medical Toxicology, 16, 295–310. <https://doi.org/10.1007/s13181-020-00772-w> Published

<sup>9</sup> Cao, D. J., Aldy, K., Hsu, S., Mcgetrick, M., Verbeck, G., De Silva, I., & Feng, S.-Y. (2020). Review of Health Consequences of Electronic Cigarettes and the Outbreak of Electronic Cigarette, or Vaping, Product Use Associated Lung Injury. Journal of Medical Toxicology, 16, 295–310. <https://doi.org/10.1007/s13181-020-00772-w> Published

## NORMA HURTADO SÁNCHEZ

Senadora de la República

térmica al ser calentados. Por ejemplo, el propilenglicol<sup>10</sup> puede generar acetaldehído, acetona, óxido de propileno, alcohol alílico y formaldehído, mientras que el glicerol puede formar formaldehído, acroleína y acetaldehído. La exposición al propilenglicol puede provocar alteraciones fisiológicas, toxicidad, irritación cutánea y de las vías respiratorias, así como irritación pulmonar y reacciones alérgicas en exposiciones crónicas a bajas dosis.

Además, se han detectado diferentes concentraciones de metales en los líquidos y aerosoles de los cigarrillos electrónicos. Los principales contribuyentes al riesgo de cáncer han sido el cromo y el níquel, seguidos por el cadmio, el plomo y el arsénico. El elemento calefactor del cigarrillo electrónico es la fuente más significativa de exposición a metales tóxicos. Comúnmente, se encuentran metales como cromo, níquel, selenio y aluminio en los modelos de tanque, y también se han identificado hierro, plomo, manganeso, cobalto, molibdeno y titanio.

La Agencia Internacional para la Investigación sobre el Cáncer (IARC)<sup>11</sup> ha clasificado algunas de estas sustancias halladas en los líquidos y aerosoles de la siguiente manera:

- Grupo 1 (carcinógeno humano): Arsénico, benceno, compuestos de níquel, compuestos de cromo, cadmio y formaldehído.
- Grupo 2A (probable carcinogénico): Metales como el plomo, compuestos orgánicos volátiles y acroleína.
- Grupo 2B (posible carcinogénico): Acetaldehído e hidrocarburos aromáticos policíclicos.

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>12</sup>

### **d. Enfermedades asociadas al consumo de tabaco y productos conexos en Colombia.**

La salud pública y la sostenibilidad de nuestro sistema de salud enfrentan un desafío significativo debido al consumo de tabaco y la creciente prevalencia de cigarrillos electrónicos.

<sup>10</sup> Gordon, T., Karey, E., Rebuli, M. E., Escobar, Y.-N. H., Jaspers, I., & Chen, L. C. (2022). E-Cigarette Toxicology. *Annual Review of Pharmacology and Toxicology*, 62, 301–322. <https://doi.org/10.1146/annurev>

<sup>11</sup> Fowles, J., Barreau, T., & Wu, N. (2020). Cancer and non-cancer risk concerns from metals in electronic cigarette liquids and aerosols. *International Journal of Environmental Research and Public Health*, 17(6), 1–10. <https://doi.org/10.3390/ijerph17062146>

<sup>12</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)

**NORMA HURTADO SÁNCHEZ**

Senadora de la República

El estudio "*Caso de inversión a favor del control del tabaco en Colombia*", basado en estimaciones del *Global Burden of Disease (GBD)* y comparado con un estudio previo del *Instituto de Evaluación Tecnológica en Salud (IETS)*", proporciona una clara y contundente cuantificación del impacto del tabaquismo convencional.

Se estimó que, en 2017, un total de 34.809 muertes fueron atribuibles al consumo de tabaco. Estas defunciones están relacionadas con la incidencia de 37 enfermedades y afecciones diversas, incluyendo degeneración macular, enfermedad de Alzheimer, aneurisma aórtico, asma, cánceres (vejiga, mama, cuello uterino, colon y recto, esófago, riñón, laringe, labio y cavidad oral, hígado, nasofaringe, páncreas, estómago, tráquea, bronquios y pulmón), EPOC, diabetes mellitus tipo 2, cardiopatía isquémica, accidentes cerebrovasculares, y tuberculosis, entre otras.

**e. Efectos adversos en salud asociados al consumo de SEAN y SSSN:**

**A nivel oral:** Estudios recientes han identificado efectos que podrían favorecer el desarrollo de cáncer en la cavidad bucal por el uso de cigarrillos electrónicos, incluyendo daño al ADN<sup>13</sup>. Además, se ha observado un incremento en la producción de mucinas salivales, lo que aumenta la viscosidad del moco y reduce la capacidad defensiva de la boca. También se han reportado enfermedades como gingivitis, periodontitis, pérdida ósea dental y presencia de micronúcleos en células de la mucosa bucal, lo cual indica un efecto genotóxico<sup>14</sup>.

**A nivel nasal:** El uso de cigarrillos electrónicos suprime los mismos genes que el consumo de cigarrillos convencionales en tejidos nasales, pero con una mayor magnitud. Además, se ha documentado una alteración más extensa en la expresión genética en comparación con fumadores de tabaco tradicional<sup>15</sup>.

**A nivel pulmonar:** Las partículas inhaladas impactan directamente el sistema respiratorio, generando inflamación y daño celular por medio de mecanismos como la apoptosis inducida por especies reactivas de oxígeno. Estas alteraciones pueden desembocar en bronquiolitis obliterante, una afección irreversible caracterizada por acumulación de moco, engrosamiento del músculo bronquiolar, inflamación y cicatrización. Además, se asocia con enfermedades respiratorias crónicas, efectos en otros órganos, y aumento de casos de asma en adolescentes<sup>16</sup>. En 2019 se detectó un incremento de casos graves de lesiones pulmonares asociadas al vapeo, conocidas como EVALI, las cuales fueron reconocidas oficialmente por los CDC. Su

<sup>13</sup> Gordon, T., Karey, E., Rebuli, M. E., Escobar, Y.-N. H., Jaspers, I., & Chen, L. C. (2022). E-Cigarette Toxicology. *Annual Review of Pharmacology and Toxicology*, 62, 301–322. <https://doi.org/10.1146/annurev>

<sup>14</sup> Traboulsi, H., Cherian, M., Rjeili, M. A., Preteroti, M., Bourbeau, J., Smith, B. M., Eidelman, D. H., & Baglole, C. J. (2020). Inhalation toxicology of vaping products and implications for pulmonary health. *International Journal of Molecular Sciences*, 21(10), 1–21. <https://doi.org/10.3390/ijms21103495>

<sup>15</sup> Fernández, E., Ballbè, M., Sureda, X., Fu, M., Saltó, E., & Martínez-Sánchez, J. M. (2015). Particulate Matter from Electronic Cigarettes and Conventional Cigarettes: a Systematic Review and Observational Study. *Current Environmental Health Reports*, 2(4), 423–429. <https://doi.org/10.1007/s40572-015-0072-x>

<sup>16</sup> Park, J. A., Crotty Alexander, L. E., & Christiani, D. C. (2022). Vaping and Lung Inflammation and Injury. *Annual Review of Physiology*, 84, 611–629. <https://doi.org/10.1146/annurev-physiol-061121-040014>

**NORMA HURTADO SÁNCHEZ**

Senadora de la República

origen se relaciona con sustancias químicas inhaladas que causan inflamación severa y toxicidad pulmonar<sup>17</sup>.

**A nivel cardiovascular:** El uso de SEAN con nicotina produce aumentos inmediatos de la presión arterial y del ritmo cardíaco, y se ha relacionado con síntomas como dolor en el pecho, palpitaciones, arritmias y enfermedades coronarias. También se ha comprobado que los aerosoles afectan la función del endotelio, incrementan la actividad y agregación plaquetaria, y promueven inflamación, lo cual puede derivar en eventos isquémicos como infartos<sup>18</sup>.

**A nivel genético:** Se ha documentado genotoxicidad y modificaciones en la metilación del ADN atribuibles al uso de cigarrillos electrónicos<sup>19</sup>.

**Otros efectos adversos:** El consumo de estos productos también puede ocasionar irritación ocular, visión borrosa, dependencia, acumulación de grasa en el hígado, deterioro de la función renal y otros daños en múltiples sistemas del cuerpo<sup>20</sup>.

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>21</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.

<sup>17</sup> Park, J. A., Crotty Alexander, L. E., & Christiani, D. C. (2022). Vaping and Lung Inflammation and Injury. *Annual Review of Physiology*, 84, 611–629. <https://doi.org/10.1146/annurev-physiol-061121-040014>

<sup>18</sup> Rose, J. J., Krishnan-Sarin, S., Exil, V. J., Hamburg, N. M., Fetterman, J. L., Ichinose, F., Perez-Pinzon, M. A., Rezk-Hanna, M., & Williamson, E. (2023). Cardiopulmonary Impact of Electronic Cigarettes and Vaping Products: A Scientific Statement from the American Heart Association. *Circulation*, 148(8), 703–728. <https://doi.org/10.1161/CIR.0000000000001160>

<sup>19</sup> Bernal Camila, Camero Carlos, Pinzón María-Jose, Rodríguez Sergio, Cañas Alejandra, Rojas Adriana, Genotoxicity and hypomethylation of LINE-1 induced by electronic cigarettes, *Ecotoxicology and Environmental Safety* <https://doi.org/10.1016/j.ecoenv.2023.114900>.

<sup>20</sup> Park, J. A., Crotty Alexander, L. E., & Christiani, D. C. (2022). Vaping and Lung Inflammation and Injury. *Annual Review of Physiology*, 84, 611–629. <https://doi.org/10.1146/annurev-physiol-061121-040014>.

<sup>21</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)

NORMA HURTADO SÁNCHEZ

Senadora de la República

### Costos Directos para el Sistema de Salud

Los gastos sanitarios directamente atribuibles al tabaco se estimaron en 6.500 millones de pesos colombianos para el año 2017. Estos costos cubren gastos públicos, privados (seguros, gastos individuales) y otros gastos de salud, distribuyéndose entre los actores del sistema: 65% cubierto por el gobierno, 15% por fuentes privadas y sin ánimo de lucro, y 20% por pagos directos de los hogares.

De acuerdo a un estudio que utiliza estimaciones del Global Burden of Disease (GBD) el cual se denomina "*Caso de inversión a favor del control del tabaco en Colombia*", . Este análisis evalúa la contribución del tabaquismo y la exposición al humo de tabaco a la incidencia de 37 enfermedades, los años de vida saludable perdidos (AVAD) y la mortalidad en 195 países. Para Colombia, los resultados del GBD fueron comparados con un estudio previo del Instituto de Evaluación Tecnológica en Salud (IETS).

El Impacto en la Mortalidad, según las estimaciones del límite superior de muertes atribuibles al tabaco del GBD (31.645 muertes) fueron muy similares a las del IETS (32.088 muertes). Se estimó que en 2017 ocurrieron 34.809 muertes atribuibles al consumo de tabaco relacionadas con 37 enfermedades y afecciones, incluyendo degeneración macular, enfermedad de Alzheimer, aneurisma aórtico, asma, cáncer de vejiga, cáncer de mama, catarata, EPOC, diabetes mellitus tipo 2, enfermedades cardíacas isquémicas, accidente cerebrovascular, y diversos tipos de cáncer (laringe, pulmón, colon y recto, entre otros)

#### f. Costos Directos para el Sistema de Salud:

Los costos directos se refieren a los gastos sanitarios atribuibles al tabaco, que incluyen gastos públicos, privados (seguros, gastos individuales por cuenta propia) y otros gastos de salud. Así pues, Un estudio de Pinchon-Riviere y colaboradores (2016) calculó que el tabaquismo generó 5.500 millones de pesos colombianos en gastos sanitarios en 2015. Actualizando estas cifras a 2017, se estima que los gastos de salud atribuibles al tabaquismo ascendieron a 6.500 millones de pesos colombianos.

Estos gastos se distribuyen entre los actores del sistema de salud de la siguiente manera: el gobierno cubre el 65%, las fuentes privadas y sin ánimo de lucro el 15%, y los hogares (mediante pagos directos) el 20%. Los costos indirectos corresponden al valor de las vidas perdidas debido a la mortalidad prematura atribuible al tabaco y a las pérdidas de productividad de la fuerza laboral (ausentismo, presentismo y pausas excesivas para fumar).

En cuanto a las pérdidas de productividad, se estima que el tabaquismo activo causa 2,6 días laborales adicionales perdidos al año. Además, los fumadores pueden experimentar un 22% más de deterioro en el trabajo debido a problemas de salud. Las pausas para fumar se valoran asumiendo ocho minutos de pausas adicionales al día. La exposición al humo de tabaco también genera costos indirectos, los lactantes que viven con un fumador tienen un 28% más de probabilidades de ser hospitalizados. Los niños con padres fumadores en casa tienen el doble de probabilidades de ser hospitalizados por neumonía y bronquitis, y 3 veces más por asma, en comparación con niños de no fumadores.

NORMA HURTADO SÁNCHEZ

Senadora de la República

**g. Los cigarrillos electrónicos en términos de funcionamiento y composición:**

Se reconoce la existencia de cuatro generaciones de Sistemas Electrónicos de Administración de Nicotina (SEAN) y Sistemas Similares Sin Nicotina (SSSN). El modo de operación de estos aparatos se basa en el calentamiento de un líquido, que puede contener o no nicotina, mediante el uso de baterías para generar un aerosol. La peligrosidad de este aerosol se vincula directamente con las propiedades intrínsecas del líquido base y la toxicidad de las sustancias químicas que se forman cuando el líquido entra en contacto con la bobina calefactora y se transforma en aerosol.

En este sentido, la Organización Mundial de la Salud (OMS), a través de la Conferencia de las Partes en el Convenio Marco para el Control del Tabaco, ha dictaminado que todos los SEAN y SSSN producen un aerosol. Dicho aerosol, en general, contiene aromatizantes, usualmente disueltos en propilenglicol o glicerina, que se liberan al calentar la solución líquida. Se especifica que, a diferencia de los SSSN, todos los SEAN incluyen nicotina. Aunque comúnmente se les agrupa en una misma clase, la OMS resalta que estos productos constituyen un conjunto diverso, con diferencias potenciales notables tanto en la producción de sustancias tóxicas como en la forma de administrar la nicotina.

A pesar de la rápida evolución de estos sistemas electrónicos, cuatro componentes fundamentales se mantienen constantes:

- Un depósito de líquido (denominado tanque, cartucho o cápsula) para contener la solución.
- Una fuente de energía, que suele ser una batería recargable de litio.
- Un elemento calefactor (el atomizador).
- Una boquilla.

No obstante, las variaciones en el voltaje, la potencia, la temperatura, los metales y los plásticos utilizados entre los distintos dispositivos son significativas. Estos factores desempeñan un papel crucial en la formación de toxinas, como la producción de formaldehído cuando se aplica una alta potencia o temperatura, y la generación de carbonilos en función de la longitud de la mecha y el diseño de la bobina. Adicionalmente, se ha detectado la presencia de metales tóxicos y otras sustancias en los líquidos y aerosoles, lo cual podría deberse a los materiales empleados en la fabricación de los propios dispositivos.

**h. ¿Qué son los cigarrillos electrónicos de un solo uso?**

Los vapeadores desechables, también conocidos como puff bars, vape pens o cigarrillos electrónicos de un solo uso, son dispositivos electrónicos ya cargados y listos para ser utilizados. A diferencia de los modelos reutilizables que requieren recarga y mantenimiento regular, estos aparatos están diseñados para brindar una experiencia de vapeo sencilla y directa, sin necesidad de ensamblaje ni cuidados adicionales.

Por su tamaño compacto, peso ligero y facilidad de uso, estos dispositivos se han convertido en una alternativa popular, especialmente entre quienes están empezando a vapear o buscan una opción discreta

**NORMA HURTADO SÁNCHEZ**

Senadora de la República

y portátil. Con el paso del tiempo, este tipo ha sido reemplazado por una gran variedad de opciones más avanzadas y estilizadas.

En general, estos dispositivos vienen con e-líquido ya incorporado y se pueden encontrar en múltiples sabores y concentraciones de nicotina. Su diseño práctico y sencillo ha contribuido a su popularidad. Los elementos que componen un vapeador desechable suelen incluir:

- **Batería:** Suministra energía para calentar el líquido.
- **Atomizador:** Contiene la resistencia que convierte el e-líquido en vapor.
- **E-líquido:** Mezcla de propilenglicol, glicerina vegetal, saborizantes y nicotina.
- **Mecha:** Transporta el e-líquido a la bobina para su vaporización.

Otra característica de estos dispositivos es su precio inicial, generalmente más bajo que el de los sistemas de vapeo recargables, lo que los hace atractivos para quienes desean una opción económica. Aunque los desechables pueden parecer convenientes, a largo plazo suelen ser menos económicos y amigables con el ambiente. Como están diseñados para un solo uso, no se reciclan, se consideran residuos electrónicos.

Además, al tener una vida útil limitada especialmente si se usan frecuentemente es necesario reemplazarlos con regularidad, lo que puede representar un gasto acumulativo importante. Otro inconveniente es su capacidad restringida: con un uso constante, es posible alcanzar rápidamente el límite de 600 inhalaciones, lo que obliga a adquirir un nuevo dispositivo para continuar con el consumo.

La duración de un vaporizador desechable depende tanto del estilo de vapeo de cada persona como de la frecuencia con la que se utilice. Estos dispositivos generalmente cuentan con una batería de alrededor de 350 mAh, lo que significa que su capacidad de carga es limitada.

En el caso de quienes vapean de forma continua a lo largo del día y utilizan exclusivamente este tipo de dispositivo, es común que el vaporizador solo funcione durante un día antes de que se consuma el e-líquido o se descargue la batería por completo.

**i. Marco normativo Internacional:**

**Brasil:** La Agencia Nacional de Vigilancia Sanitaria de Brasil (Anvisa) ha emitido una resolución que reitera la prohibición de la fabricación, importación, comercialización, distribución, almacenamiento, transporte y publicidad de dispositivos electrónicos para fumar, comúnmente conocidos como cigarrillos electrónicos.

En la resolución, se define a los dispositivos electrónicos para fumar como "productos destinados a fumar, cuyas emisiones se generan mediante un sistema alimentado por electricidad, batería u otra fuente no combustible, y que imitan el acto de fumar". Los siguientes dispositivos entran en esta categoría y, por ende, están sujetos a la prohibición establecida:

- Productos desechables o reutilizables;

## NORMA HURTADO SÁNCHEZ

Senadora de la República

- Productos que utilizan una matriz sólida, líquida o de otro tipo, según su construcción y diseño.
- Productos compuestos por una unidad que calienta una o más matrices: líquida (con o sin nicotina); sólida (usualmente compuesta por extracto o hojas de tabaco, ya sea machacadas, molidas, cortadas o enteras, así como otras plantas); compuesta por sustancias sintéticas que imitan componentes del tabaco, extractos de otras plantas, aceites esenciales, complejos vitamínicos, u otras sustancias.
- Productos conocidos como e-cigs, sistemas electrónicos de suministro de nicotina (ENDS), sistemas electrónicos de suministro sin nicotina (ENNDS), e-pod, pen-drive, pod, vapes, productos de tabaco calentado (HTP), heat not burn y vaporizadores, entre otros.

La publicación también prohíbe la entrada de productos relacionados con los cigarrillos electrónicos al país, incluso aquellos llevados por viajeros en cualquier forma de importación, ya sea en equipaje acompañado o de mano. Anvisa enfatizó que el incumplimiento de esta resolución constituye una infracción sanitaria.

**Chile:** La nueva Ley 21.642, que regula la venta y publicidad de cigarrillos electrónicos o vapeadores, con y sin nicotina, en Chile. Esta normativa, que establece por primera vez advertencias sanitarias para los cigarrillos electrónicos, sus accesorios y líquidos de vapeo, es un hito significativo en el contexto del Convenio Marco del Control del Tabaco.

La regulación prohíbe la venta de cigarrillos electrónicos con o sin nicotina a menores de 18 años. Además, las autoridades sanitarias chilenas presentaron las nuevas advertencias sanitarias que serán obligatorias no solo para productos de tabaco, sino también para los cigarrillos electrónicos y sus accesorios.

La ministra (s) de Salud, Andrea Albagli, explicó que *"con estas nuevas advertencias, se busca equiparar la regulación de los dispositivos de vapeo con la de otros productos de tabaco. Ahora, estos dispositivos deberán incluir advertencias sanitarias en ellos mismos y en sus accesorios"*. Agregó además que *"los productos de tabaco y de vapeo tienen elementos en común: ambos son altamente nocivos para la salud, y tanto el tabaco como los vapeadores, con y sin nicotina, tienen impactos negativos en la salud"*.

El Representante de OPS/OMS Chile, Dr. Giovanni Escalante, destacó este logro sanitario y recalcó que *"este es un hito no solo para Chile, sino para América Latina, el Caribe y el mundo"*. Además, señaló que *"esta medida busca informar de manera clara y directa sobre los riesgos de estos productos, en línea con las recomendaciones de la Organización Mundial de la Salud"*.

Principales disposiciones de la Ley 21.642:

- Prohibición de venta, distribución o entrega gratuita de productos de tabaco y vapeo a menores de 18 años.
- Restricción de venta a menos de 100 metros de establecimientos educacionales y de salud.
- Incorporación de advertencias sanitarias en envases y empaques de cigarrillos electrónicos y líquidos de vapeo.
- Prohibición de publicidad engañosa o mensajes que sugieran beneficios para la salud.
- Extensión de la prohibición de consumo en espacios públicos cerrados, transporte y playas.

Reforzamiento de la fiscalización por parte de las autoridades competentes.

## NORMA HURTADO SÁNCHEZ

Senadora de la República

Esta regulación responde a la preocupación por el aumento del uso de cigarrillos electrónicos, especialmente entre jóvenes, y a los riesgos para la salud asociados, como problemas cardiovasculares, daños pulmonares (EVALI) y adicción a la nicotina. Estudios de SENDA muestran un aumento en la prevalencia de uso de vapeadores entre 2012 y 2016, y la Ley 21.642 busca frenar esta tendencia, especialmente en menores.

**Argentina:** En Argentina, los cigarrillos electrónicos desechables, al igual que otros dispositivos de vapeo, están sujetos a una prohibición total de importación, distribución, comercialización, publicidad y promoción en todo el territorio nacional, según la Disposición 3226/2011 de la Administración Nacional de Medicamentos, Alimentos y Tecnología Médica (ANMAT), vigente desde el 6 de mayo de 2011. Esta normativa se aplica a los Sistemas Electrónicos de Administración de Nicotina (SEAN), que incluyen los cigarrillos electrónicos desechables, sus accesorios y cartuchos con nicotina. A continuación, detallo el estado de las regulaciones:

**Prohibición de comercialización:** La Disposición 3226/2011 prohíbe la importación, distribución, venta, publicidad y cualquier forma de promoción de cigarrillos electrónicos, incluidos los desechables, debido a la falta de evidencia científica en 2011 que demostrara su seguridad para el consumo humano o su eficacia como herramienta para dejar de fumar, además de considerar la nicotina una sustancia altamente tóxica y adictiva. Esta prohibición fue ratificada en comunicados de ANMAT en 2016 y 2018.

**Regulación del consumo:** Aunque el consumo personal de cigarrillos electrónicos no está explícitamente prohibido, su uso está restringido bajo la Ley Nacional N° 26.687 de Control del Tabaco (2011) y su Decreto Reglamentario 602/2013. Estos dispositivos están equiparados a productos de tabaco, por lo que está prohibido su uso en:

Espacios cerrados de acceso público o privado, como lugares de trabajo, bares, restaurantes, cines, transporte público, casinos, y estadios cubiertos.

Escuelas, establecimientos de salud, museos, y otros lugares públicos, incluyendo sus áreas al aire libre como patios.

La única excepción son áreas al aire libre como terrazas o balcones, siempre que no estén cubiertas o adosadas a paredes que las conviertan en espacios cerrados.

**Restricciones adicionales:**

Se prohíbe la venta de cigarrillos electrónicos a menores de 18 años, aunque la dificultad para implementar esta norma debido a la comercialización informal es un problema reconocido.

Está prohibida la venta en máquinas expendedoras, centros de enseñanza, hospitales, edificios públicos, transporte público, museos, clubes, teatros, cines o estadios.

La publicidad en medios audiovisuales que muestre el uso de cigarrillos electrónicos está restringida, especialmente si incita al consumo entre jóvenes o menores.

**Riesgos para la salud y medio ambiente:** La ANMAT y el Ministerio de Salud han destacado que los cigarrillos electrónicos desechables emiten aerosoles con sustancias tóxicas como nicotina, acetaldehído, acroleína, formaldehído, y metales pesados, que representan riesgos para la salud, incluyendo enfermedades pulmonares (como EVALI), problemas cardiovasculares y adicción. Además, los desechables generan desechos plásticos, electrónicos (baterías de litio) y tóxicos, contribuyendo a la contaminación ambiental.

## NORMA HURTADO SÁNCHEZ

Senadora de la República

**México:** En México, los cigarrillos electrónicos desechables, junto con otros dispositivos de vapeo, están sujetos a una prohibición total de producción, importación, exportación, distribución, comercialización y consumo en espacios públicos, según una serie de decretos y reformas constitucionales.

En diciembre de 2024, se aprobó una reforma constitucional que adiciona un párrafo quinto al Artículo 4° y un párrafo segundo al Artículo 5° de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Esta reforma prohíbe explícitamente la producción, distribución, comercialización y enajenación de cigarrillos electrónicos, vapeadores y demás sistemas o dispositivos electrónicos análogos, incluyendo los desechables. También prohíbe actividades relacionadas con sustancias tóxicas, precursores químicos y drogas sintéticas no autorizadas, como el fentanilo ilícito.

La prohibición se basa en estudios de la Organización Mundial de la Salud (OMS) y análisis de Cofepris que identifican sustancias tóxicas en los aerosoles de los cigarrillos electrónicos (nicotina, metales pesados, propilenglicol, glicerina, acetato de vitamina E), asociadas a enfermedades pulmonares (como EVALI), problemas cardiovasculares, cáncer y adicción, especialmente en jóvenes. La Encuesta Nacional de Salud y Nutrición Continua 2022 reportó que el 2.6% de los adolescentes (unos 500,000) y el 1.5% de los adultos (unos 300,000) usan vapeadores, mientras que la Encuesta Global de Tabaquismo en Adultos 2023 indica que 2.1 millones de personas mayores de 15 años (2.1%) usan cigarrillos electrónicos, con mayor prevalencia en hombres (3.1%) y en el grupo de 15 a 24 años (4.1%).

**Venezuela:** Prohíbe el uso, comercialización, importación, distribución y publicidad de cigarrillos electrónicos y vapeadores, incluyendo los desechables para menores de edad. Esta medida se alinea con el Convenio Marco para el Control del Tabaco (CMCT) de la OMS.

**Uruguay:** Prohibición de la venta de cigarrillos electrónicos, incluyendo los desechables. Prohíbe la comercialización de cigarrillos electrónicos y vapeadores, incluyendo los desechables, como parte de las medidas de control del tabaco.

**Panamá:** Ley 13 de 2008 y regulaciones complementarias: Prohíbe la comercialización de cigarrillos electrónicos y vapeadores, alineándose con las políticas de control del tabaco.

**Nicaragua:** Prohibición de la venta de cigarrillos electrónicos, incluyendo los desechables.

Regulaciones del Ministerio de Salud: Prohíben la comercialización de cigarrillos electrónicos y vapeadores, incluyendo los desechables, como parte de las medidas de control del tabaco.

**Ecuador:** Regulación del uso y comercialización de cigarrillos electrónicos, incluyendo los desechables. Ley Orgánica para la Regulación y Control del Tabaco (2018): Regula los cigarrillos electrónicos, prohibiendo su consumo en espacios cerrados, lugares de trabajo, transporte público y otros espacios declarados libres de humo. También prohíbe la venta a menores de 18 años y exige que las empresas proporcionen información sobre los componentes de los dispositivos.

**Bélgica:** Se convirtió en el primer país de la UE en prohibir la venta de cigarrillos electrónicos desechables a partir del 1 de enero de 2025, citando preocupaciones de salud y medioambientales.

## NORMA HURTADO SÁNCHEZ

Senadora de la República

La prohibición se centra en los dispositivos de un solo uso debido a su atractivo para los jóvenes, el riesgo de adicción a la nicotina y el impacto ambiental de las baterías desechadas. El ministro de salud, Frank Vandenbroucke, destacó que los dispositivos reutilizables pueden seguir siendo una herramienta para dejar de fumar, pero los desechables representan una amenaza particular para los adolescentes.

**Francia:** Los cigarrillos electrónicos desechables (de un solo uso) incluyen una prohibición de su venta y fabricación, aprobada por la Asamblea Nacional el 4 de diciembre de 2023. Esta medida, impulsada por la ecologista Francesca Pasquini y Michel Lauzzana del partido Renaissance, busca abordar los riesgos para la salud y el medioambiente, especialmente entre los jóvenes, debido a su alta concentración de nicotina (0 a 20 mg/ml) y su diseño atractivo con sabores afrutados y dulces.

**Reino Unido:** A partir del 1 de junio de 2025, el Reino Unido implementa una prohibición nacional de venta y suministro de vapeadores de un solo uso, incluyendo aquellos sin nicotina. Se mantiene permitido el uso, pero ya no se permite la venta. El objetivo central es reducir el uso entre jóvenes, cortar la proliferación del mercado desechable y mitigar el impacto ambiental asociado a los residuos.

### **j. El vacío regulatorio y la gravedad del problema**

La normativa actual en Colombia presenta deficiencias significativas en la regulación de la disposición de residuos de aparatos eléctricos y electrónicos (RAEE), lo que genera una vulneración sistemática del derecho a un ambiente sano. Esta problemática se agrava en el caso de los cigarrillos electrónicos, que no solo se clasifican como RAEE, sino que, en muchos casos, pueden considerarse residuos peligrosos debido a sus componentes. El crecimiento constante de la importación de cigarrillos electrónicos en el país refleja la magnitud del problema. De acuerdo con los microdatos de importaciones del Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE), entre enero y octubre de 2022 se importaron a Colombia un promedio mensual de cuatrocientas treinta y cuatro mil novecientas noventa y cinco (434.995) unidades, en 2022 se importaron en promedio 533.963 unidades mensuales de estos dispositivos. Un porcentaje considerable de estos productos son desechables, lo que significa que, una vez utilizados, se convierten en residuos.

Sin embargo, la falta de una obligación clara para que productores e importadores implementen sistemas de recolección y gestión (SRyG) de estos RAEE resulta en una disposición inadecuada, permitiendo que muchos de estos dispositivos sean tratados como residuos comunes. Esta práctica tiene un impacto significativo en el medio ambiente.

El uso de cigarrillos electrónicos, además de constituir un problema de salud pública también afecta de manera grave el derecho a un ambiente sano. Estos dispositivos están compuestos –entre otros elementos– por baterías de ion de litio, circuitos electrónicos, plásticos y soluciones líquidas de glicol de propileno, glicerina vegetal, saborizantes y nicotina. De ahí que su adecuada disposición constituya un imperativo para evitar daños al ambiente y la salud de las personas. Esta situación

**NORMA HURTADO SÁNCHEZ**

Senadora de la República

ejerce una presión innecesaria sobre los ecosistemas, agravando el deterioro ambiental y comprometiendo la sostenibilidad.

Al respecto, no se puede perder de vista que la industria tabacalera ha dejado una huella indeleble sobre el ambiente que merece ser considerada. Como lo ha indicado el Ministerio de Salud y Protección Social (MinSalud), anualmente se generan más de cinco mil millones de colillas (5.000.000.000) que se convierten en residuos sólidos tóxicos que contaminan cinco billones (5.000.000.000.000) de litros de agua<sup>22</sup>. Sin embargo, los cigarrillos electrónicos involucran el manejo de materiales que pueden tener un efecto más profundo sobre el ambiente.

Algunos de estos dispositivos contienen químicos en cantidades suficientes para ser considerados como residuos tóxicos. Por consiguiente, si no se disponen debidamente luego de ser consumidos, los cigarrillos electrónicos pueden liberar metales pesados como mercurio o plomo, ácido de baterías y nicotina al ambiente lo que afecta la salud humana, así como de otros organismos. De otra parte, también se encuentran documentados algunos daños causados a niñas y niños de primera infancia que han entrado en contacto con estos dispositivos, así como a aves, animales de compañía, entre otros<sup>23</sup>. Por otra parte, a diferencia de las colillas de cigarrillos convencionales, los residuos de cigarrillos electrónicos pueden causar cortaduras, quemaduras e incluso explosiones.

## 5. Analisis de impacto Fiscal

El cumplimiento de las metas y la ejecución de las medidas establecidas en el Proyecto de Ley se hará en el marco de las competencias constitucionales y legales de las entidades involucradas y en concordancia con las disponibilidades presupuestales, el Marco Fiscal de Mediano Plazo y el Marco de Gasto de Mediano Plazo.

Por consiguiente, para continuar con el trámite legislativo, es pertinente tener a consideración la siguiente jurisprudencia de la Corte Constitucional:

*"Las obligaciones previstas en el artículo 7º de la Ley 819/03 constituyen un parámetro de racionalidad legislativa, que está encaminado a cumplir propósitos constitucionalmente valiosos, entre ellos el orden de las finanzas públicas, la estabilidad macroeconómica y la aplicación efectiva de las leyes. Esto último, en tanto un estudio previo de la compatibilidad entre el contenido del proyecto de ley y las proyecciones de la política económica, disminuye el margen de incertidumbre respecto de la ejecución material de las previsiones legislativas. El mandato de adecuación entre la justificación de los proyectos de ley y la planeación de la política económica; empero, no puede comprenderse como un requisito de trámite para la aprobación de las iniciativas legislativas, cuyo*

---

<sup>22</sup> Ministerio de Salud y Protección Social, 2022. Colombia tiene un millón de fumadores menos. Disponible en: <https://www.minsalud.gov.co/Paginas/Colombia-tiene-un-millon-de-fumadores-menos.aspx>

<sup>23</sup> Centros para el Control y la Prevención de Enfermedades (CDC), Datos breves sobre los riesgos de los cigarrillos electrónicos para los niños, adolescentes y adultos jóvenes, 2022. Disponible en: [https://www.cdc.gov/tobacco/basic\\_information/e-cigarettes/spanish/los-riesgos-de-los-cigarrilloselectronicos-para-jovenes.htm](https://www.cdc.gov/tobacco/basic_information/e-cigarettes/spanish/los-riesgos-de-los-cigarrilloselectronicos-para-jovenes.htm)

**NORMA HURTADO SÁNCHEZ**

Senadora de la República

*cumplimiento recaiga exclusivamente en el Congreso. Ello en tanto (i) el Congreso carece de las instancias de evaluación técnica para determinar el impacto fiscal de cada proyecto, la determinación de las fuentes adicionales de financiación y la compatibilidad con el marco fiscal de mediano plazo; y (ii) aceptar una interpretación de esta naturaleza constituiría una carga irrazonable para el Legislador y otorgaría un poder correlativo de veto al Ejecutivo, a través del Ministerio de Hacienda, respecto de la competencia del Congreso para hacer las leyes. Un poder de este carácter, que involucra una barrera en la función constitucional de producción normativa, se muestra incompatible con el balance entre los poderes públicos y el principio democrático. Si se considera dicho mandato como un mecanismo de racionalidad legislativa, su cumplimiento corresponde inicialmente al Ministerio de Hacienda y Crédito Público, una vez el Congreso ha valorado, mediante las herramientas que tiene a su alcance, la compatibilidad entre los gastos que genera la iniciativa legislativa y las proyecciones de la política económica trazada por el Gobierno. Así, si el Ejecutivo considera que las cámaras han efectuado un análisis de impacto fiscal erróneo, corresponde al citado Ministerio el deber de concurrir al procedimiento legislativo, en aras de ilustrar al Congreso sobre las consecuencias económicas del proyecto. El artículo 7° de la Ley 819 de 2003 no puede interpretarse de modo tal que la falta de concurrencia del Ministerio de Hacienda y Crédito Público dentro del proceso legislativo afecte la validez constitucional del trámite respectivo.*

Es relevante mencionar que la Corte Constitucional, en Sentencia C-911 de 2007, señala que el impacto fiscal de las normas no puede convertirse en óbice, para que las corporaciones públicas ejerzan su función legislativa y normativa.

*“En la realidad, aceptar que las condiciones establecidas en el artículo 7° de la Ley 819 de 2003 constituyen un requisito de trámite que le incumbe cumplir única y exclusivamente al Congreso reduce desproporcionadamente la capacidad de iniciativa legislativa que reside en el Congreso de la República, con lo cual se vulnera el principio de separación de las Ramas del Poder Público, en la medida en que se lesiona seriamente la autonomía del Legislativo.*

*Precisamente, los obstáculos casi insuperables que se generarían para la actividad legislativa del Congreso de la República conducirían a concederle una forma de poder de veto al Ministro de Hacienda sobre las iniciativas de ley en el Parlamento.*

*Es decir, el mencionado artículo debe interpretarse en el sentido de que su fin es obtener que las leyes que se dicten tengan en cuenta las realidades macroeconómicas, pero sin crear barreras insalvables en el ejercicio de la función legislativa ni crear un poder de veto legislativo en cabeza del Ministro de Hacienda”.*

## **6. CONFLICTOS DE INTERÉS**

Con base en el artículo 3° de la Ley 2003 de 2019, según el cual el autor del proyecto y los ponentes presentan en el cuerpo de la exposición de motivos un acápite que describe las circunstancias o eventos que podrían generar un conflicto de interés para la discusión y votación del proyecto y de acuerdo con los

**NORMA HURTADO SÁNCHEZ**

Senadora de la República

artículos 286 y 291 de la ley 5° de 1992, se incluyen criterios guías para que los otros congresistas tomen una decisión en torno a si se encuentran en una causal de impedimento, no obstante, otras causales que el Congresista pueda encontrar.

Por lo anterior, se pondrán de presente los criterios que la Ley 2003 de 2019 contempla para hacer el análisis frente a los posibles impedimentos que se puedan presentar en razón a un conflicto de interés en el ejercicio de la función congresional, entre ellas la legislativa:

*“ARTÍCULO 3o. El artículo 286 de la Ley 5 de 1992 quedará así: (...)*

*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”.*

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 (...)*

De lo anterior y de manera meramente orientativa, se considera que para la discusión y aprobación del presente proyecto de ley aquellas circunstancias que podrían configurar un presunto conflicto de interés son

**NORMA HURTADO SÁNCHEZ**

Senadora de la República

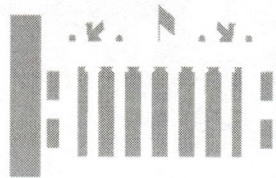
aquellas relacionadas con el sostenimiento de relaciones contractuales, civiles o comerciales con la industria tabacalera y con la industria de los vapeadores, cigarrillos electrónicos y sucedáneos que redunden en beneficios particulares, actuales y directos para los Congresistas. En todo caso, es pertinente aclarar que los conflictos de interés son personales y corresponde a cada congresista evaluarlos, pudiendo manifestar cuando considere que está inmerso en impedimento durante el trámite legislativo del Proyecto de Ley.

Atentamente,

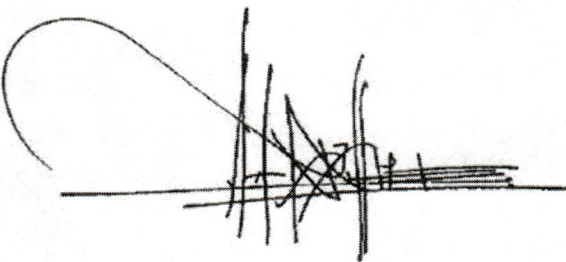
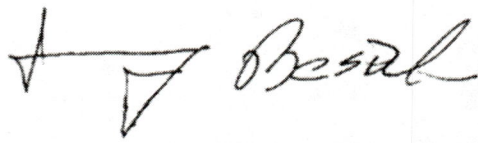
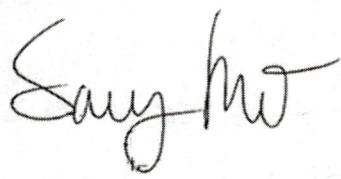
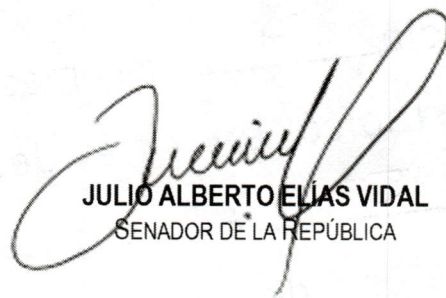
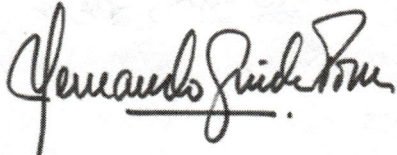
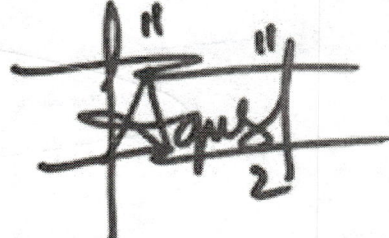
 <p><b>NORMA HURTADO SÁNCHEZ</b> SENADORA DE LA REPÚBLICA</p>	 <p><b>JOSE ELIECER SALAZAR LOPEZ</b> REPRESENTANTE A LA CAMARA</p>
 <p><b>DIEGO FERNANDO CAICEDO NAVAS</b> REPRESENTANTE A LA CÁMARA POR CUNDINAMARCA</p>	 <p><b>JORGE ALBERTO CERCHIARO FIGUEROA</b> Representante a la Cámara Departamento de La Guajira</p>
 <p><b>MILENE JARAVA DÍAZ</b> Representante a la Cámara Departamento de Sucre</p>	 <p><b>JORGE ELIÉCER TAMAYO MARULANDA</b> Representante a la Cámara</p>

NORMA HURTADO SÁNCHEZ  
Senadora de la República

 <p>JOSE DAVID NAME CARDOZO H. Senador de la República Partido de la U</p>	 <p>SOLEDAD TAMAYO TAMAYO Senadora de la República PL Cigarrillos Electrónicos Partido Conservador</p>
 <p>ALFREDO DELUQUE ZULETA SENADOR DE LA REPÚBLICA</p>	 <p>ESPERANZA ANDRADE SERRANO SENADORA DE LA REPÚBLICA</p>
<p>Julio Elías Chagüi Flórez Julio Elías Chagüi Flórez Senador de la República</p>	 <p>JUAN FELIPE LEMOS URIBE SENADOR DE LA REPÚBLICA</p>



**NORMA HURTADO SÁNCHEZ**  
Senadora de la República

 <p><b>WILMER RAMIRO CARRILLO</b> Representante a la Cámara Departamento de Norte de Santander</p>	 <p><b>JOHN MOISES BESAILE FAYAD</b> SENADOR DE LA REPUBLICA</p>
 <p><b>SARAY ROBAYO BECHARA</b> Representante a la Cámara Departamento de Córdoba</p>	 <p><b>JULIO ALBERTO ELÍAS VIDAL</b> SENADOR DE LA REPÚBLICA</p>
 <p><b>HERNANDO GUIDA PONCE</b> Representante a la Cámara Departamento del Magdalena</p>	 <p><b>ALEXANDER GUARIN SILVA</b> REPRESENTANTE A LA CÁMARA DEPARTAMENTO DEL GUAINÍA</p>

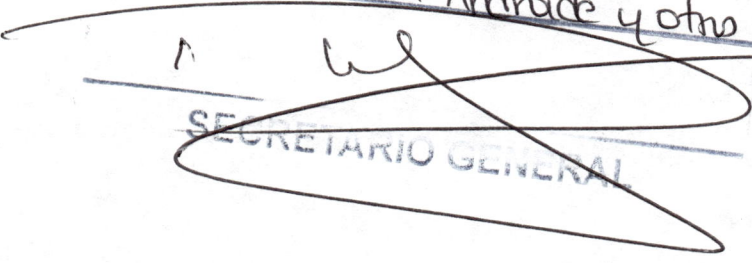
# SENADO DE LA REPÚBLICA

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

El día 29 del mes Julio del año 2025

se radicó en este despacho el proyecto de ley  
Nº. 51 Acto Legislativo N°. \_\_\_\_\_, con todos y

cada uno de los requisitos constitucionales y legales  
por: H.D. Norma Hurtado, José David Neme, Soledad Tamayo,  
Alfredo Delucque, Esperanza Andrade y otros Congresistas.

  
SECRETARIO GENERAL