



**SERIE  
DOCUMENTOS  
DE TRABAJO**

No. 252

Junio de 2020

# Memorias del foro de discusión Cigarrillos electrónicos: ¿cómo regularlos en Colombia?

---

**Casabianca, María Sofía**

**Gallego, Juan Miguel**

**Rodríguez Lesmes, Paul Andrés**

## Memorias del foro de discusión

### Cigarrillos electrónicos: ¿cómo regularlos en Colombia?

**Autores: María Sofía Casabianca, Juan Miguel Gallego, Paul Rodríguez-Lesmes<sup>1</sup>**

#### Resumen

El conversatorio *Cigarrillos Electrónicos: ¿cómo regularlos en Colombia?* reunió expertos en economía de la salud y salud pública, hacedores de política, miembros de la industria tabacalera, representantes de asociaciones de usuarios, y actores de la sociedad civil, con el fin de entender las diferentes opciones regulatorias disponibles para Colombia. Este documento resume los principales puntos de vista frente a los proyectos actualmente disponibles. Se vieron puntos comunes como limitar el acceso a menores y restricciones de publicidad, pero discusiones más abiertas sobre temas como el uso terapéutico en cesación de tabaco o la extensión de la legislación existente de control de tabaco.

#### Abstract

The Electronic Cigarettes discussion: how to regulate them in Colombia? It brought together experts in health economics and public health, policy makers, members of the tobacco industry, representatives of user associations, and civil society actors, in order to understand the different regulatory options available to Colombia. This document summarizes the main points of view regarding the currently available projects. Common points such as limiting access to minors and advertising restrictions were seen, but more open discussions on topics such as therapeutic use in tobacco cessation or the extension of existing tobacco control legislation.

---

<sup>1</sup> Autor de Contacto: [juan.gallego@urosario.edu.co](mailto:juan.gallego@urosario.edu.co). Estas memorias fueron construidas con el trabajo inicial de los estudiantes de la materia *Seminario de Economía de la Salud*, Daniela Casas, Diego Armando Castillo, Jennifer Chiquillo, Luis Felipe Chuscano, John Nicolás López, y Jeniffer Sierra. Agradecemos su esfuerzo y atención. El evento grabado puede verse en el siguiente enlace: <https://www.youtube.com/watch?v=O0IDnIqt6FQ&feature=youtu.be>

El viernes 29 de noviembre de 2019, la Universidad del Rosario, la Universidad de los Andes, PROESA, la Universidad Javeriana y La Asociación Colombiana de Empresas de Medicina Integral –ACEMI– organizaron conjuntamente el conversatorio *Cigarrillos Electrónicos: ¿cómo regularlos en Colombia?* Este se presentó como un encuentro multidisciplinario alrededor de los productos de nicotina y tabaco nuevos y emergentes. El objetivo de este conversatorio fue discutir acerca de la evidencia disponible sobre implicaciones en salud de estos productos, así como las opciones regulatorias sobre la oferta y la demanda de nuevos productos.

Se encargó de abrir la agenda el Profesor Titular de la Facultad de Economía de la Universidad del Rosario, Juan Miguel Gallego, quién dio las palabras de bienvenida y realizó una presentación sobre los cigarrillos electrónicos, el estado del arte de la regulación y presencia de estos en el país. Aunque actualmente no existen restricciones de acceso a cigarrillos electrónicos en Colombia, se sabe que la prevalencia de uso de cigarrillos electrónicos alguna vez en la vida en la población universitaria es de 16,1% según el III Estudio Epidemiológico Andino sobre consumo de drogas en población universitaria realizado en el 2016. Además, según la Encuesta Nacional de Tabaquismo de Jóvenes del 2017, se sabe que el 51,1% de los estudiantes entre los 13 y 15 años ha oído acerca de la existencia de cigarrillos electrónicos, siendo en Bogotá de 74% y en Medellín de 76% y que la prevalencia de consumo en los últimos 30 días es de 9%, siendo en Bogotá de 24,5% y en Medellín de 25,4%.

Así mismo, Gallego presentó algunas recomendaciones de política que planteó la Organización Mundial de la Salud –OMS– para el proceso de regulación, resaltando que los aspectos más importantes para regular los productos yacen en una definición inequívoca de estos, en la definición de un marco normativo acorde a la clasificación del producto y el mecanismo de regulación, bien sea este una nueva ley, un ajuste a leyes anteriores o reglamentaciones a partir de actos administrativos, entre otros. De acuerdo con la Conferencia de las Partes del Convenio Marco para el Control de Tabaco (Delhi, 2016), los productos de nicotina y tabaco, nuevos y emergentes, se clasifican en tres categorías:

- Sistemas Electrónicos de Administración de Nicotina (SEAN).
- Sistemas Electrónicos Sin Nicotina (SESN).
- Productos de Tabaco Calentados (PTC). Estos productos, al ser derivados del tabaco, están sujetos a la regulación de control de tabaco (Decisión FCTC/COP8(22)).

Por lo anterior, y teniendo en cuenta que las políticas de regulación deben tener como objetivos prevenir la iniciación de no fumadores y jóvenes, con especial atención a los grupos vulnerables, minimizar los potenciales riesgos para la salud para los usuarios para así proteger a los no usuarios contra la exposición a sus emisiones, evitar que se hagan reclamos no comprobados sobre los SEAN/SESN y proteger las actividades de control de tabaco contra cualesquiera intereses comerciales y otros intereses relacionados con los SEAN/SESN. Entre las principales estrategias de regulación que mencionó Gallego, se encontraba: la prohibición total, la regulación específica para SEAN, SESN y similares como producto de consumo humano, la regulación de los SEAN y

similares como medicamentos para cesación tabáquica y la regulación de estos en el marco legislativo vigente.

En el marco de la legislación colombiana existen dos proyectos de ley a destacar para el control y regulación de los comúnmente conocidos cigarrillos electrónicos. Por un lado, en el senado de la república el proyecto de ley 174 de 2018 busca modificar la ley 1335 de 2009, más conocida como la Ley Antitabaco, con el fin de actualizarla respecto a SEAN, SSSN y PTC. Entre las estrategias que propone para la regulación está la prohibición de la venta de cigarrillos, tabaco y derivados (CTD) a menores de edad, monitorear y hacer seguimiento sobre el impacto en la salud de CTD por parte del Ministerio de Salud y Protección Social, la prohibición total de cualquier tipo de publicidad, promoción y patrocinio, y la protección de los espacios libres de humo de tabaco y de emisiones de los nuevos dispositivos, entre otras.

Por su parte, en la Cámara de Representantes se lleva el proyecto de ley 057 de 2019, por medio del cual se regularía el uso de SEAN, Sistemas Electrónicos Sin Nicotina (SESN) y PTC. Al igual que el proyecto de ley 174 de 2018, busca prohibir la venta y uso a menores de edad, exigir a los vendedores divulgar por medio de anuncios físicos y virtuales la prohibición de dichos productos a menores de edad y prohibir el uso de máquinas expendedoras. Además, busca la prohibición parcial de la publicidad, promoción y patrocinio: restringir la publicidad dirigida hacia menores de edad y no fumadores, así como prohibir el uso en lugares cerrados y lugares públicos.

Frente a estos proyectos de ley, el Ministerio de Salud y Protección Social emitió dos conceptos solicitado por los ponentes de cada proyecto, donde explica que la iniciativa que cubre el proyecto es insuficiente, dado que esta problemática necesita una regulación integral, explicando que la regulación en Colombia, debe ir dirigida a una opción mixta de regulación que amplíe la categoría de productos de tabaco y sus derivados consagrada en la Ley 1335 de 2009 a la categoría de “productos de tabaco, sus derivados, sucedáneos e imitadores”; y que si logran probar su eficacia como alternativa al tratamiento del tabaquismo, puedan ser comercializados cumpliendo los requisitos que para estos efectos existe. Por último, el concepto del Ministerio propone que la regulación debiese garantizar recursos públicos para la aplicación periódica y sistemática de estudios y encuestas poblacionales que vigilen la dinámica de consumo de tabaco y nicotina.

Para terminar, el ponente, Juan Miguel Gallego establece que su posición frente a la materia es similar a los conceptos del Ministerio, recomendando que la línea de regulación a seguir debe estar dirigida a adaptar y cambiar las normas existentes.

### **PANEL I. Efectos sobre la salud de los cigarrillos electrónicos: Estado del arte.**

Moderador: Pablo Zuleta, CESED (Universidad de los Andes)

Panelistas:

- Lorena Viviana Calderón Pinzón – Ministerio de Salud y Protección Social (c)
- Darío Londoño, Director de Salud Poblacional y Neumología - Fundación Santa Fe (c)
- Jorge Maldonado, Director ILADIBA (c)

- Alejandra Cañas Arboleda, profesora, Hospital universitario San Ignacio (c)

Para dar inicio al primer panel, el moderador, Pablo Zuleta, Director del Área de Consumo de Drogas, Salud Pública y Educación del Centro de Estudios sobre Seguridad y Drogas –CESED–, preguntó a los panelistas ¿cuáles son los avances más significativos de la investigación sobre efectos cigarrillos electrónicos en salud?

La Dra. Alejandra Cañas abrió su presentación explicando que, hasta el momento, los efectos de este tipo de productos no son del todo claros debido a que no existe una regulación sobre su manufactura, y que muchos de los productores parten de materiales distintos al momento de crear los cigarrillos electrónicos, lo anterior, comenta la panelista, puede evidenciarse por las más de 460 marcas registradas de estos dispositivos en los Estados Unidos en el 2018. Así mismo, la doctora Cañas menciona que los saborizantes están hechos para la industria alimenticia y no son hechos para inhalar. Menciona la existencia de estudios que demuestran que el cigarrillo electrónico, con o sin nicotina, causa daño celular mucho más anticipado en el aparato cardiovascular tanto al usuario como a quienes rodean a fumadores de este tipo de productos. Para concluir su intervención afirma que el consumo de estos dispositivos está asociado al consumo de otras sustancias psicoactivas y a productos derivados del tabaco.

Acto seguido, el Dr. Dario Londoño toma la palabra explicando que entre los efectos a la salud de los cigarrillos electrónicos se encuentran las lesiones gastrointestinales, pérdida de masa muscular y estructura ósea y problemas en la cavidad oral. Así mismo, comenta que existe evidencia de epidemias de consumo entre estudiantes de colegio y universidades. Fue enfático al decir: “es importante pensar donde actuar, tenemos que ir a colegios y universidades, hay que sentarse con ellos a construir de manera conjunta las acciones para trabajar”. Londoño direcciona su posición respecto a la regulación a hacer consciente al consumidor de los efectos, dado que en este momento la poca percepción de riesgo está generando que un consumo irresponsable y menciona el papel que juega la circular 032 de 2019 del Ministerio de Salud y Protección Social.

La representante del Ministerio de Salud y Protección Social, Lorena Viviana Calderón, comenta que el Ministerio tiene una postura más radical frente al tema de la regulación, explicando que “la evidencia que estamos teniendo para tomar decisiones es imparcial, de las mejores fuentes nacionales e internacionales, queremos proteger las políticas públicas de control del tabaco frente a interferencias de la industria que quiere socavar la evidencia.” Así mismo menciona que la circular 032 de 2019 es el “ABC” informativo sobre los resultados encontrados y sobre los cuales el Ministerio se basa con respecto a los cigarrillos electrónicos. El Ministerio considera que la teoría de reducción de riesgos y daños no aplica para el control del tabaco, pues la idea es llevar al fumador a la cesación y no al consumo de otro producto que también le hace daño. Por último, a manera de conclusión, la Dra. Calderón Pinzón invitó a que las personas que quieran dejar de fumar acudan a los médicos, y agregó que existen métodos muy efectivos vigentes que no incluyen cigarrillos electrónicos.

Por su parte, el panelista Jorge Maldonado abre el debate respecto a el principio de reducción del riesgo diciendo que no aplicar el principio de reducción de riesgo no deja otra alternativa que la prohibición absoluta de estos productos debido a que todos van a tener algún grado de riesgo. Así mismo, comenta que el aparato respiratorio solo está hecho para aspirar oxígeno, cualquier sustancia que se inhale haría daño y que el problema, dice él, es de diferente índole, que es el hecho de buscar alternativas a la nicotina y el tabaco. Todos los panelistas concuerdan que parte de la regulación está fundamentada en una publicidad transparente respecto a los riesgos de estos productos.

## **PANEL II. Regulación sobre la demanda de cigarrillos electrónicos**

Moderador: Andrés Vecino, (Bloomberg School of Public Health) Johns Hopkins

Panelistas:

- Norman Maldonado, Director - PROESA (c)
- Francisco Ordoñez, Asociación Colombiana de Vapeadores (p)
- Angélica María Claro, Red Papaz (c)
- Andrés Duarte Osorio, Director de Departamento de Medicina Preventiva y Social – Pontificia Universidad Javeriana (c)

El Director de PROESA, Norman Maldonado, abre su intervención mencionando que los *vapeadores* son un producto cercano a los productos del tabaco y en ese sentido la regulación vigente debe cubrir a este tipo de productos. En su análisis, expone dos caras de la moneda sobre cómo tratar estos dispositivos. Dice que pueden ser vistos como productos medicinales que ayudan a la cesación o como productos netamente comerciales. Si se ven como medicinales, deben seguir estrictamente el camino de toda introducción de una nueva tecnología clínica con sus respectivas evaluaciones, el cual, comenta él, es un camino difícil y largo. Si, por el contrario, son vistos como un producto comercial, es necesario atenerlos a la regulación que está en el convenio marco (impuestos, prohibición a publicidad, patrocinio, etc.) que son las más costo-efectivas. Maldonado dice que es importante ser realistas en decir que no estamos en el escenario de prohibición, la realidad es que los cigarrillos electrónicos ya están en el mercado donde operan como otro bien.

Así mismo, Maldonado comenta que “poblacionalmente, la educación no es una intervención en la demanda que sea costo-efectiva, pero si es una intervención que se puede hacer para gestión de riesgo individual. Poblacionalmente se debe ir por el camino de la industria del tabaco.” A modo de conclusión, dice que por la vía de cesación es importante promover la formalidad con los ensayos y filtros de INVIMA y que se comercialice como lo hacen los productos farmacéuticos, pero que, por la vía comercial, debe ser utilizada la regulación de la demanda del convenio marco que aplican para productos del tabaco, derivados del tabaco y sucedáneos del tabaco.

Por su parte, Francisco Ordoñez, establece que la posición de la Asociación Colombiana de Vapeadores frente al acceso es clara diciendo que estos dispositivos (cigarrillos electrónicos) no deben llegar a menores de edad ni a personas que no fuman, afirmando que el cigarrillo electrónico es una alternativa para abandonar el tabaquismo. En materia de la publicidad, considera que hay

que hacer un control eficiente para que la información no llegue a los menores, no obstante, enfatiza que esta no se puede restringir a la persona que quiere dejar de fumar, sino también debe brindar información para otros públicos. Ordoñez cuenta que la industria tabacalera entra tarde a este mercado y que en un principio fue un fuerte opositor a los vaporizadores. En 2003 aparece primer el cigarrillo electrónico en el mercado y unos 5 o 6 años entra la industria tabacalera a hacer parte de este mercado. Afirma que “los industriales de estos productos son emprendedores que dejaron de fumar gracias a estos dispositivos y vieron en él una oportunidad de negocio.”

El representante de la Asociación Colombiana de Vapeadores afirma que no debe haber una regulación dentro de la Ley Antitabaco que aplique para los vaporizadores, argumentando que existen alrededor de 200 estudios que hablan a favor de los vaporizadores como una estrategia de reducción de daños y que, a raíz de estos, deben ser tratados de forma distinta. Por último, menciona que grandes potencias mundiales como Nueva Zelanda, Francia, Alemania y Canadá han tratado a los cigarrillos electrónicos como alternativas para dejar de fumar, proponiendo que Colombia tome a estas potencias como referencia.

La representante de Red Papaz, Angélica María Claro expone con preocupación que la prohibición es una opción descartada pues no hay evidencia de efectividad. En su presentación expone que la regulación que propone el Ministerio de Salud es razonable para la Red Papaz, aun con evidencia de que el uso de estos productos tiene daño reducido. Comenta que encuentra valioso que prohíbe la venta de cigarrillos a menores de 18 años, además de que prohíbe publicidad y patrocinio en todas sus formas focalizado a los menores de edad. Además, tiene en cuenta el punto de tratar estos dispositivos como medicamento y dice que si existiese un producto que pase los filtros para ser considerado nuevo medicamento para dejar de fumar entonces sería tratado distinto únicamente ese producto.

En cuanto a regulación, Claro dice hay que extender lo bueno que se ha ganado en materia de protección a niños y adolescentes con la Ley Antitabaco y que da cabida a que, si un dispositivo demuestra ayudar a dejar de fumar o simplemente no es dañino, entonces podría ser excluido. La representante de Red Papaz afirmó que es indispensable poner impuestos a cigarrillos electrónicos, advertencias sanitarias, rigurosidad en la restricción total de publicidad, promoción y patrocinio porque generan confusión entre la población acerca de lo que es este dispositivo y sus riesgos.

El último panelista, el doctor Andrés Duarte Osorio, explica que en materia de regulación de la demanda es importante considerar tres categorías: la primera, educación diciendo que “confundimos información, comunicación y educación para la salud. Creemos que con contar alguna cosa estamos educando y puede no ser así.”, la segunda, las prohibiciones, argumentando que “lo único que generan son retos, pero prohibiciones extendiendo la reglamentación de tabaco a productos de este estilo puede funcionar y esto protegería a los menores primordialmente aunque no sería un tema para los adultos.” Y por último los incentivos: “incentivos negativos de tipo financiero poniéndole impuestos.”

El doctor Duarte comenta que si se tratara de restringir el camino al cigarrillo electrónico la mejor opción sería que se regulara como dispositivo médico y si el Estado fuera lo suficientemente sólido para llevar a cabo la regulación no habría lugar a consumo o sería de consumo mínimo. Dice que sería posible combinar los aspectos regulatorios y los impuestos a la comercialización de estos productos con la consideración de que es un dispositivo de cesación, pero no de primera línea, dadas las evidencias que existen actualmente. Concluye diciendo que es importante tener la altura y el respeto para discutir temas de interés de salud pública pues es nuestra sociedad este es un buen ejemplo de cómo construir políticas públicas concertando los intereses.

### **PANEL III. Regulación sobre la oferta de cigarrillos electrónicos**

Moderador: Paul Rodríguez, Facultad de Economía (Universidad del Rosario)

Panelistas:

- Blanca Llorente, Directora – Fundación Anaas (c)
- Tatiana Andia, Profesora Facultad de Ciencias Sociales – Universidad de los Andes (c)
- Carlos Adolfo Guzman, Vicepresidente Cluster Andino - Phillip Morris (c)
- Julián Quintero, Acción Técnica Social (c)

El último panel del conversatorio estuvo a cargo de Paul Rodríguez, Profesor Principal de la Facultad de Economía de la Universidad del Rosario, quien abrió la conversación bajo la premisa que si en el contexto de Colombia, ¿es posible y/o deseable pensar en la posibilidad de prohibición de la distribución de cigarrillos electrónicos? La palabra la toma la panelista Tatiana Andia, Profesora de la Universidad de los Andes, ella enfatiza que las prohibiciones totales no funcionan, dando como ejemplo las drogas ilícitas, pues esta medida no logra sacar los productos de circulación, ya que estos se comercian en mercados negros donde no se estandarizan los productos y el comprador realmente no sabe que está consumiendo.

Para Andia, la regulación debe estar guiada a las alertas sanitarias y a extender las normas de publicidad de los productos derivados del tabaco, argumentando que a pesar de que aun existe un vacío en la literatura respecto a los efectos de los cigarrillos electrónicos sobre la salud, no es conveniente esperar a evidencia de altísima calidad para por fin decir que no debemos entregar más muertos a esta causa. Así mismo, explica que un impuesto sobre los cigarrillos electrónicos sería regresivo y esto no sería del todo óptimo, no obstante, limitaría la capacidad adquisitiva de los menores de edad y los adultos jóvenes dado que ellos tienen, en teoría, menos recursos. Teniendo en cuenta lo anterior, resalta que la importancia de trabajar el tema de la venta del cigarrillo al menudeo porque el impuesto se disipa de esta manera.

Carlos Adolfo Guzman, Vicepresidente Cluster Andino - Phillip Morris, intervino después, explicando que la empresa a la que representa no ha incursionado en la venta de cigarrillos electrónicos, dado que comercializa tabaco original. Concuere da con la panelista Andia respecto a que el papel de una prohibición total para la población adulta sería ineficiente y que sería más importante regular la venta por medio de la información al público de los daños y riesgo que acompañan el consumo de las sustancias y compuestos que son propios de los cigarrillos

electrónicos. Así mismo, Guzmán resalta que uno de los aspectos a regular es el uso de estos productos en espacios públicos y lugares cerrados.

Posteriormente, Blanca Llorente toma la palabra y enfatiza en que “no es necesario llegar a los extremos, hay cosas imposibles de prohibir”. Uno de los datos más impactantes que propone durante su intervención es que de los consumidores de nicotina activos en el país, una gran proporción de estos son menores de 25 años. Así mismo, es enfática al decir que la publicidad debe ser igual al caso del tabaco o incluso más estricta y de este modo acabar con la desinformación. También dice que la publicidad es un reto para regular porque las redes sociales son un método de gran alcance sobre todo para los jóvenes.

Sobre los impuestos, Blanca Llorente dice que la medida pedagógica más fuerte son los precios y el tabaco es uno de los productos ideales para cobrar impuestos, no obstante, aumentarlos no significa un aumento en el cobro debido a la disuasión.

La última intervención del panel estuvo a cargo de Julián Quintero, director ejecutivo de Acción Técnica Social, él comenta que dado que la nicotina es una sustancia antidepresiva que genera placer en quien la consume no va a desaparecer de la sociedad por sí sola. Al igual que sus compañeros de discusión, Quintero reitera que la prohibición no es un camino viable, pero que si es necesario proteger a los menores de edad de tener acceso a estos productos. El tipo de regulación que estaría esperando sería la completa y correcta información acerca del producto que se está consumiendo. Por tanto, dice no a la publicidad y sí a la información. En cuanto a los impuestos afirma que son buenos en la medida en que son retribuidos en proteger a los vulnerables con acciones de prevención. Así mismo, comenta que la distribución debe ser planeada por el marco de la regulación. Para cerrar su intervención, enfatiza en que es necesario que existan lugares destinados al consumo de cigarrillos electrónicos donde no se afecte la vida de las personas no fumadoras, pero se respete la decisión de los usuarios de consumirlos.

## **CONCLUSIONES DE LA JORNADA**

- Restringir la venta, publicidad y promoción de los cigarrillos electrónicos a los menores de edad, de la misma manera o con una mayor presión que con el tabaco.
- Aportar a la difusión de la circula 032 de 2019 del Ministerio de Salud y Protección Social, con el fin de informar a la ciudadanía sobre los peligros y riesgos del cigarrillo electrónico.
- Realizar acciones encaminadas a exigir a los productores de cigarrillos electrónicos una publicidad transparente con estrategias robustas donde se evidencie la percepción del riesgo, permitiendo adquirir conocimientos respecto a las posibles repercusiones a la salud.
- Trabajar en el abordaje y acompañamiento de las personas que quieren dejar de vapear y exponer todas las alteraciones a la salud derivadas del consumo del producto.
- Financiar investigación de calidad en la academia respecto a los riesgos y consecuencias del humo de cigarrillo en fumadores y no fumadores.

- Crear un sistema en el cual la gente reporte las secuelas que se generan con el uso de estas sustancias, con el fin de conocer más sobre los efectos de estos sobre la salud.
- Estudiar la inclusión en el Programa para la Cesación del Consumo de Tabaco y Atención del Tabaquismo del Ministerio de Salud y Protección Social los cigarrillos electrónicos como parte de esta medida.
- Exponer la posibilidad de ver la problemática más allá de la perspectiva de cesación, para así poder abordarla bajo una perspectiva de acciones de política pública dentro de las cuales se destacan los impuestos, las restricciones de publicidad, las advertencias sanitarias y los ambientes libres de humo; acciones que en conjunto podrían arrojar mejores resultados.