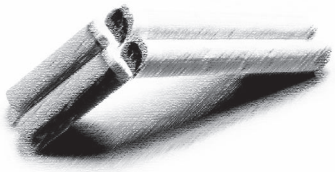
OBSERVATORIO LEGISLATIVO

Instituto de Ciencia Política
Hernán Echavarría Olózaga

Con el apoyo de la fundación Konrad Adenauer Stiftung

La Suma de Todos
Consejería de Inmigración
Comunidad de Madrid

Proyectos anti-tabaco



OBJETIVO DEL OBSERVATORIO LEGISLATIVO

En el Instituto de Ciencia Política se considera que la efectiva participación ciudadana tiene como requisito esencial el acceso a una información adecuada y oportuna. Por este motivo, el Observatorio Legislativo busca: i) generar espacios donde diversos sectores puedan debatir y reflexionar sobre el contenido de los proyectos; ii) brindar información acerca del trámite de los principales proyectos que se discuten en el Congreso, y iii) contribuir con el debate generando propuestas que desde la sociedad civil enriquezcan los proyectos.

El Observatorio Legislativo es un proyecto del Instituto de Ciencia Política apoyado económicamente por la Comunidad de Madrid, en su interés por promover proyectos que permitan el fortalecimiento institucional.

www.icpcolombia.org

CONTEXTO

El tabaquismo es hoy catalogado por la mayoría de países como un problema de salud pública. Un cigarrillo común contiene más de 4000 sustancias como nicotina, monóxido de carbono y alquitrán de las cuales, aproximadamente 40 están asociadas con la incidencia de cáncer y otras enfermedades como trastornos cardiovasculares, respiratorios, cataratas, etc. Según datos suministrados por la Organización Mundial de la Salud (OMS), aproximadamente cinco millones de personas fallecen anualmente debido a las enfermedades ocasionadas por el consumo del tabaco y se estima que para el año 2030, morirán por esta misma causa alrededor de diez millones de personas. Particularmente, se estima que en América Latina mueren cerca de 56.000 personas por cáncer de pulmón y de estas 4.600 corresponden a pacientes colombianos, lo que equivale a doce personas por día.

Esta situación ha llevado a que los países tomen medidas de salud pública para contrarrestar las cifras y desincentivar el consumo, en especial de la población menor de 18 años que es la más propensa al consumo. En el ámbito internacional, estrategias impulsadas por la OMS como el "Convenio Marco para proteger a las generaciones presentes y futuras, contra las devastadoras consecuencias sanitarias, sociales, ambientales y económicas del consumo del tabaco y de la exposición al humo del mismo", firmado en Ginebra en 2003, han demostrado avances significativos en la intención de los países de combatir esta situación.

En el ámbito nacional, Colombia ha intentado tramitar cerca de 22 proyectos de ley sobre la materia en los últimos 15 años, sin embargo, sólo hasta este año fue posible que el Congreso tramitara dos proyectos de ley que buscan implementar medidas frente a la prevención, consumo, tratamiento del tabaquismo, así como de estándares de producción, comercialización y venta de productos elaborados con tabaco y sus derivados. De esta manera, se incorpora al sistema normativo nacional –del que también hace parte el Convenio Marco de la OMS– una ley que busca prevenir los daños a la salud por el consumo de tabaco en la población no fumadora y menor de edad, y desincentivar el consumo; así mismo, se encuentra en trámite un proyecto que buscar generar una cultura de "espacios libres de humo". Los dos proyectos contienen medidas que han generado desacuerdo entre los legisladores, pero que terminaron siendo aprobadas, como es el caso de la limitación a la venta de cigarrillos por unidad y la imposibilidad de patrocinio de eventos deportivos y culturas de empresas productoras, importadoras o comercializadoras de estos productos.

1. HOJA DE VIDA DE LA LEY

- **Nombre:** "disposiciones por medio de las cuales se previenen daños a la salud de los menores de edad, la población no fumadora y se estipulan políticas públicas para la prevención del consumo del tabaco y el abandono de la dependencia del tabaco del fumador y sus derivados en la población colombiana". Acumulado con el proyecto "por medio de la cual se establecen políticas públicas para proteger a los menores de edad de los efectos nocivos de los productos del tabaco".
- **Número de la ley:** 1335 de 2009.
- **Fecha de sanción presidencial:** 21 de julio de 2009.

OBJETIVO

Contribuir a garantizar los derechos a la salud de los habitantes del territorio nacional, en especial de los menores de edad y la población no fumadora, regulando el consumo, venta, publicidad y promoción de cigarrillos, tabaco y sus derivados; así como la creación de programas de salud y educación tendientes a disminuir el consumo y dependencia del tabaco de la población fumadora.

Los grandes temas de la ley

1 MEDIDAS DE PREVENCIÓN DEL CONSUMO DE TABACO Y SUS DERIVADOS EN MENORES DE EDAD Y POBLACIÓN NO FUMADORA

- El proyecto aprobado por el Congreso busca preservar los derechos de la población no fumadora y generar medidas de prevención al consumo, especialmente en la población menor de 18 años. Para esto, se implementan medidas como la prohibición de venta de productos de tabaco o sus derivados a los menores de edad y la obligación tanto de vendedores como de expendedores, de indicar dicha prohibición en los lugares de venta de estos productos. Adicionalmente, no se podrán fabricar o comercializar productos alimenticios, confitería o juguetes con formas alusivas a cigarrillos y demás derivados del tabaco, de manera que resulten atractivos para los menores e incidan en el consumo de cigarrillos. La sanción por venta de estos productos a menores irá de uno a tres Salarios Mínimos Mensuales Legales Vigentes (SMMLV).

- A su vez, los vendedores no podrán habilitar maquinas o dispensadores mecánicos en lugares de libre acceso para los menores, ni ubicar estos productos en vitrinas expuestas notoriamente al público. Además, se prohíbe la fabricación o importación de cajetillas de cigarrillos de menos de diez unidades, y dos años después de expedida la ley, no será posible la venta por unidad de estos productos. Las autoridades competentes, de manera periódica, realizarán inspecciones y controles a los puntos de venta para verificar el cumplimiento de estas medidas y de no ser así, se podrán imponer sanciones conforme al Código Nacional de Policía y el Código de la Infancia y la Adolescencia.

- El Ministerio de Protección Social deberá incorporar al Plan Nacional de Salud Pública, programas y acciones dirigidos a identificar y promover la atención a la población fumadora y procurar su rehabilitación, cuando se presenten enfermedades causadas por el consumo de estos productos, así como para desestimular el hábito de fumar. Además, estará en cabeza del Ministerio de Protección Social y del Ministerio de Educación la aplicación, revisión y actualización de planes, programas y estrategias integrales de control del tabaquismo para toda la población colombiana, con especial énfasis en los menores de edad. Por su parte, las Empresas Prestadoras de Salud (EPS), tanto del régimen contributivo como del subsidiado, así como las demás entidades que presten asistencia médica o de primeros auxilios, tendrán a su cargo la identificación del factor de riesgo de consumo dentro de su población beneficiaria, de manera que se tenga certeza sobre este indicador y se puedan brindar los servicios necesarios dentro del Plan Obligatorio de Salud (POS).

- La ley hace un especial énfasis en la educación como mecanismo de prevención del consumo. Así, los Ministerios de Educación y Protección Social deberán capacitar a profesionales de la salud, trabajadores sociales, docentes y demás personas que por su ejercicio laboral, puedan promover medidas de control de consumo de tabaco en la comunidad. Adicionalmente los colegios, centros de educación técnica formal y no formal y universidades ofrecerán clases y seminarios sobre los efectos nocivos del tabaquismo así como de la exposición al humo de tabaco. También se promoverán campañas de prevención contra el consumo de cigarrillos y similares, a través de espacios radiales y televisivos que serán otorgados gratuitamente por la Comisión Nacional de Televisión en horarios de alta sintonía en los canales públicos, privados y por suscripción. Por otra parte, las entidades territoriales, a través de las secretarias de salud, deberán encargarse de difundir las medidas aprobadas en esta ley, crear canales para su sociabilización y diseñar campañas de promoción de espacios libre de humo y prevención al consumo de tabaco y sus derivados.

- Además se establece que todo el dinero que se recaude por concepto de sanciones por incumplimiento de la Ley, será administrado por el Ministerio de Protección Social que deberá destinarlo para campañas de prevención de cáncer y educación preventiva para evitar el consumo en una proporción de 60 y 40% respectivamente.

2 PROMOCIÓN, PUBLICIDAD Y PATROCINIO DE EVENTOS DEPORTIVOS

- Con la Ley en vigencia, los productores e importadores de cigarrillos y demás derivados del tabaco, tendrán un año para cumplir con las siguientes características de empaquetado y etiquetado:
  - No podrán contener mensajes atractivos o dirigidos a menores de edad.
  - No podrán sugerir que fumar contribuye al éxito personal, social o profesional.
  - No se podrán identificar sus productos con frases como cigarrillos ligeros, suaves, light, bajos en alquitrán, nicotina o monóxido de carbono.
  - Deberán incluir imágenes y frases de advertencia sobre los efectos nocivos del tabaco y sus derivados en la superficie de las dos caras principales ocupando como mínimo el 30% del área de cada superficie. Estas imágenes o frases deberán ser rotadas cada año de acuerdo a la reglamentación que expida el gobierno nacional.
  - Cuando se trate de productos importados, deberán especificar en una de las caratulas el país de origen.

- De no cumplir con estas medidas, los productores nacionales e importadores serán sancionados con multas desde los 250 hasta 400 SMMLV.

- En cuanto a la publicidad, la Ley prohíbe la utilización de cualquier medio de comunicación –sea audiovisual, escrito o electrónico– y en general de cualquier medio de difusión masivo, para promocionar productos elaborados con tabaco. En este sentido, los operadores de cable, satelitales y de televisión comunitaria autorizados para funcionar por la Comisión Nacional de Televisión, deberán restringir la emisión de este tipo de comerciales así sean de productos elaborados en el exterior que no se comercialicen en Colombia. Tampoco será posible hacer publicidad a través de vallas, carteles, pancartas, afiches ni demás.

- Por otra parte, como medida dirigida a limitar la promoción del consumo se prohíbe a los productores, importadores o comercializadores de cigarrillos y demás derivados del tabaco, el patrocinio directo o indirecto (a través de sus corporaciones, fundaciones o marcas) de eventos deportivos y culturales.

- Quienes incumplan las disposiciones relativas a la publicidad y promoción de consumo de tabaco, tendrán una sanción de hasta cinco SMMLV en caso de ser comerciante al detal o al por mayor, y para los demás casos la multa podrá ascender a 400 SMMLV.

3 DERECHOS DE LA POBLACIÓN NO FUMADORA

- Frente al consumo de tabaco, se establecen los siguientes derechos de las personas no fumadoras:
  - Respirar aire libre de humo de tabaco y sus derivados.
  - Oponerse a que se enciendan cigarrillos y similares en lugares donde por ley esté prohibido su consumo y exigir a quien corresponda la aplicación de la Ley.
  - Acudir a la autoridad competente para que defienda y proteja sus derechos como persona no fumadora.
  - Exigir publicidad masiva sobre los efectos nocivos del consumo de tabaco y sus derivados.
  - Informar a las autoridades el incumplimiento de la Ley.
- Se establecen como lugares no aptos para el consumo de cigarrillos y similares los siguientes:
  - Áreas cerradas de trabajo y lugares públicos como bares, restaurantes, centros comerciales, estadios, hoteles, casinos, entre otros.
  - Lugares donde funcionan entidades de salud.
  - Instituciones de educación formal y no formal.
  - Museos y bibliotecas.
  - Establecimientos donde concurran con regularidad menores de edad.
  - Medios de transporte de servicio público o privado.
  - Entidades públicas o privadas que desarrollen actividades comerciales o industriales o que presten algún tipo de servicio (se incluyen las áreas de atención al público y las salas de espera).
  - Estaciones de gasolina y centros de almacenamiento de combustible y materiales explosivos o inflamables en general, que representen un riesgo de combustión.
- Los propietarios, administradores y empleados de estos establecimientos deberán velar por que en estos lugares no se fumen cigarrillos y similares, de lo contrario serán sancionados con medidas como amonestaciones escritas, multas en dinero hasta por 100 SMMLV y la suspensión temporal o definitiva de la licencia sanitaria del establecimiento. También se deberán fijar avisos visibles que indiquen que estos son espacios libres de humo.
- A su vez, las personas que infrinjan la prohibición de fumar en estos lugares serán amonestados verbalmente o con una sanción pedagógica que consistirá en asistir de manera obligatoria a una capacitación sobre los efectos negativos del cigarrillo. Las sanciones serán aplicadas por la Policía Nacional y el Ministerio de Protección Social.

4 DEBER DE INFORMACIÓN Y SANCIONES POR CONTRABANDO

- Con el objetivo de tener un control estricto sobre los productos elaborados con tabaco, los productores nacionales e importadores, deberán presentar cada año al Ministerio de Protección Social un informe donde se relacionen los ingredientes agregados al tabaco para la elaboración de los cigarrillos y los niveles de alquitrán, nicotina y monóxido contenidos en el humo del tabaco. Los productores e importadores tendrán un año después de entrada en vigencia la ley para elaborar dichos informes y el gobierno nacional deberá garantizar confidencialidad y reserva en el manejo de esta información dado su carácter de secreto industrial.
- El contrabando de cigarrillos y demás productos derivados del tabaco será castigado conforme a las reglas de la ley penal. No obstante, estará en cabeza del gobierno nacional la creación de un grupo elite "anti contrabando de cigarrillos" que funcionará con recursos de la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales (Dian) y a quien deberá reportar sus avances de forma periódica.

2. HOJA DE VIDA DEL PROYECTO

- **Nombre:** "por medio de la cual se instrumenta la cultura y generación de espacios libres de humo".
- **Número del proyecto de ley:** 121 de 2007 Senado y 210 de 2008 Cámara.
- **Autor:** José David Name.
- **Ponentes:** senador Ricardo Arias; representantes Jorge Enrique Rozo, Pedro Jiménez, Amanda Ricardo, Mauricio Parodi, Rodrigo Romero, Venus Albeiro Silva, Maria Isabel Urrutia, Fernando Tafur, Cesar Humberto Londoño, Liliana Rendón.
- **Gacetas del Congreso:** trámite en Senado: 437 de 2007 y 248, 710 y 853 de 2008; trámite en Cámara: 292 y 292 de 2009.
- **Estado actual:** estudio en comisión VII de la Cámara de Representantes.

OBJETIVO

Propiciar la creación de espacios libres de humo, mediante la prohibición de fumar en espacios cerrados, así como en determinados lugares públicos y privados, con el fin de proteger la salud pública y propender por un medio ambiente sano.

Los grandes temas del proyecto

1 DEFINICIONES Y PRINCIPIOS

- El proyecto establece una serie de definiciones que permitirán una mejor interpretación y aplicación de la ley:
  1. **Fumar:** estar en control de un producto de tabaco encendido.
  2. **Área interior o cerrada:** cualquier espacio cubierto por un techo o cerrado por una o más paredes o muros, independientemente del material del que estén construidos.
  3. **Humo de tabaco ajeno o ambiental:** el humo derivado de los productos de tabaco y el exhalado por el fumador.
  4. **Lugares públicos:** aquellos lugares de uso colectivo o a los que tiene acceso el público en general, independientemente de quién tenga la propiedad sobre los mismos.

- De acuerdo con el proyecto de ley, una vez en vigencia se regirá por los principios de celeridad, transparencia, igualdad, solidaridad y corresponsabilidad entre el Estado y la ciudadanía para la promoción de una cultura de espacios libres de humo y la mejora de la calidad de vida de la población.

- La garantía del cumplimiento de los principios y la aplicación de las medidas dispuestas en el proyecto, estará a cargo de las autoridades de policía, quienes vigilarán el respeto de las prohibiciones en los establecimientos respectivos y aplicarán los correctivos que correspondan para cada caso; el Ministerio de la Protección Social y sus delegados, que fiscalizarán el cumplimiento de la ley y cooperarán con los entes encargados de su ejecución, y las autoridades departamentales, municipales y distritales que deberán asegurar el cumplimiento de las disposiciones legales, así como sancionar y aplicar las sanciones y correctivos en los casos que correspondan.

2 DERECHOS Y OBLIGACIONES

- Con el fin de otorgar garantías a las personas no fumadoras, se establecen en el proyecto derechos en relación con el consumo de tabaco: respirar aire puro y libre de tabaco; oponerse al consumo de tabaco en los lugares en los que se encuentre prohibido y exigir a su propietario o responsable suspenderlo de inmediato; exigir las advertencias sobre los efectos nocivos del tabaco; acudir ante las autoridades competentes para exigir la protección de sus derechos e informar sobre el incumplimiento de las prohibiciones establecidas.

- Se prohíbe fumar productos de tabaco en todos los espacios cerrados de acceso público en las entidades de salud; instituciones de educación formal e informal de todos los niveles (preescolar, básica, media y superior); medios de transporte público, escolar y oficial; lugares en los que se encuentren materiales inflamables, y áreas cerradas en sitios de trabajo, establecimientos de comercio y servicio, y lugares públicos. Se podrán crear zonas para fumadores únicamente en espacios al aire libre.

- De los derechos y prohibiciones establecidos en el proyecto se derivan obligaciones para los propietarios, empleados y administradores de los establecimientos en los que se prohíbe fumar, los cuales deberán implementar un régimen de prohibiciones dentro de su reglamento interno para dar cumplimiento a las disposiciones en relación con el consumo de tabaco, velando por su cumplimiento efectivo. Así mismo, deberán fijar un aviso en su establecimiento que haga referencia a los espacios libres de humo de cigarrillo y adoptarán medidas que permitan disuadir a las personas de fumar en el lugar.

- En caso de incumplimiento de las prohibiciones u obligaciones establecidas, las autoridades municipales o distritales –siguiendo el debido proceso y atendiendo al Código Contencioso Administrativo– aplicarán las sanciones correspondientes, la cuales irán desde la amonestación hasta el establecimiento de multas equivalentes a 20 SMMLV. Los recursos recaudados por el pago de estas multas se destinará al Ministerio de la Protección Social para que adelante campañas de capacitación y prevención contra el cáncer.

- De igual forma, las personas que fumen en lugares prohibidos serán sancionados con una amonestación verbal y deberán asistir a una capacitación sobre los efectos nocivos del cigarrillo, cuya duración y contenido será definida por el gobierno nacional.

- Como mecanismo para la prevención del consumo de tabaco y la promoción de los espacios libres de humo, deberán emprenderse campañas educativas en las siguientes instituciones: establecimientos educativos públicos y privados de básica primaria y secundaria; Entidades Promotoras de Salud EPS, Instituciones Prestadoras de Servicios de Salud (IPS) y Aseguradoras de Riesgos Profesionales (ARP), en el marco del plan de promoción y prevención del POS y del programa de prevención de riesgos profesionales y enfermedades de trabajo; los entes territoriales y corporaciones públicas nacionales y del ámbito descentralizado, dirigidas en particular a los vendedores ambulantes para desincentivar la venta de cigarrillo a menores de edad; la Comisión Nacional de Televisión, y demás entidades públicas.

3 MEDIDAS RELATIVAS A LOS MENORES DE EDAD

- Uno de los objetivos fundamentales de este proyecto de ley consiste en evitar el acceso de menores de edad a los productos derivados del tabaco, por lo cual se prohíbe la venta, distribución, donación y suministro de estos productos a personas menores de 18 años. Para garantizar el cumplimiento de esta medida, los vendedores deben verificar la mayoría de edad de las personas que compren estos productos, mientras que los estantes y máquinas expendedoras de cigarrillos no podrán estar en lugares accesibles para los menores de edad –centros educativos, centros comerciales, parques, museos, etc.

- La infracción de estas prohibiciones por parte de los menores de edad dará lugar a una sanción pedagógica consistente en la asistencia a talleres de orientación y concientización acerca de los efectos nocivos del tabaco, impartida por la Policía de Menores. Por su parte, los vendedores que incumplan las prohibiciones previstas, serán sancionados con multas y la reincidencia en estas prácticas acarreará el cierre temporal o definitivo del establecimiento.

OBSERVATORIO LEGISLATIVO • INSTITUTO DE CIENCIA POLÍTICA

• Dirección general Marcela Prieto Botero • Coordinación general Nadya Aranguren Niño • Asistente de investigación Andrés Navas
• Edición general Beatriz Torres • Redacción Nadya Aranguren Niño • Diagramación Victoria Eugenia Pérez Pérez

Mayores informes: Instituto de Ciencia Política // Calle 70 Nº 7A - 29, Bogotá D. C., Colombia.
PBX: (571) 317 7979, Fax: 317 7989 // Correo electrónico: observatoriolegislativo@icpcolombia.org